

LA VIE MUNICIPALE AU MAROC

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Le 9 Novembre 1931

PAR

Paul DECROUX



LYON

BOSC Frères, M. et L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

—
1931

LA VIE MUNICIPALE AU MAROC



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

LA VIE MUNICIPALE AU MAROC

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Le 9 Novembre 1931

PAR

Paul DECROUX



LYON

BOSC Frères, M. et L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

—
1931

26555

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

Professeurs honoraires :

MM. APPLETON (Charles), ✱, ✱ I.
APPLETON (Jean), O. ✱, ✱ I.

Professeurs

1. JOSSERAND, ✱, ✱ I., Doyen, Professeur de *Droit civil*, quai Gailleton, 29.
PIC (Paul), ✱ O., ✱ I., Professeur de *Droit international public*, place Ollier, 2.
LAMBERT, ✱, ✱ I., Professeur de *Droit comparé*, rue Sully, 24.
LAMEIRE, ✱ I., Professeur de *Droit constitutionnel*, 44, chemin de Vassieux, Caluire (Rhône).
LÉVY, ✱, ✱ I., Professeur de *Droit civil*, rue Pierre-Corneille, 61.
GONNARD, ✱, ✱ I., Professeur d'*Economie politique*, rue Vaubecour, 34 bis.
ANTONELLI, ✱, ✱, ✱ I., Professeur d'*Histoire des doctrines économiques*, avenue de Noailles, 17.
PERROUD, ✱, ✱ I., Professeur de *Procédure civile*, quai des Brotteaux, 2 (V. 9-50).
COHENDY (Georges), ✱ I., Professeur de *Droit commercial général*, quai Saint-Vincent, 46 (B. 37-36).
GARRAUD (Pierre), ✱, ✱, Professeur de *Droit criminel*, cours de la Liberté, 29. Assesseur du Doyen.
ROUBIER, ✱, Professeur de *Droit civil*, rue Pierre-Corneille, 107.
FALETTI, Professeur de *Droit Romain*.

Agrégés

MM. PHILIP, chargé de cours d'*Economie politique*.
LAMBERT (Jacques), *Histoire du Droit*.
PERROUX (François), *Science des Finances*.
DE LAPLANCHE, *Droit romain*.
NICOLAS, *Droit Public*.

Chargé de cours

M. CONDOMINE, ✱ A., *Droit civil* (Capacité, 1^{re} année)

Secrétariat

M. DUBROCA, ✱ A., *secrétaire*.

MEMBRES DU JURY

M. Paul PIC, Professeur à la Faculté de Droit, *président*.
M. PHILIP, Chargé de Cours à la Faculté de Droit. } *assesseurs*.
M. NICOLAS, agrégé à la Faculté de Droit.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES CHERS PARENTS

Filiale reconnaissance.

Introduction

Lorsque, le 30 mars 1912, fut signé le traité du Protectorat avec le Sultan du Maroc, Moulay Hafid, l'Empire français s'enrichit d'un superbe joyau.

Ce résultat n'était pas l'œuvre d'un jour, mais l'aboutissement de longues et épineuses discussions diplomatiques et le fruit d'habiles opérations militaires.

Depuis plusieurs siècles déjà, les puissances européennes se disputaient l'influence dans l'Empire chérifien. Plusieurs fois, la guerre faillit éclater, à la suite du coup de théâtre de Tanger, de l'affaire des déserteurs de Casablanca, de l'incident d'Agadir, et la guerre 1914-1918 n'est certainement pas étrangère, dans ses origines, au problème marocain.

Cependant, malgré toutes les servitudes internationales que les Puissances imposèrent au Maroc dans les divers traités et conférences de Madrid, d'Algésiras et de 1911, la France a su accomplir une œuvre

qui, à peine vingt ans après le traité du Protectorat, est remarquable.

On connaît les résultats obtenus au point de vue économique : l'aménagement du fameux port de Casablanca, la construction de superbes routes qui font l'émerveillement des étrangers, la mise en service de chemins de fer électriques, la création de magnifiques villes nouvelles, l'exploitation des mines de phosphates, la colonisation et la mise en culture d'une importante partie du territoire.

Ce tableau, si bref et si incomplet soit-il, de l'œuvre déjà réalisée dans cette partie de la terre africaine, appelle, comme toute œuvre d'art, le nom de l'artiste, celui du Maréchal Lyautey, ce génial organisateur, dont l'œuvre est si heureusement poursuivie par le Résident actuel, M. L. Saint.

Or, en 1912, quand la France établit son protectorat, le Maroc était dans un véritable état d'anarchie, une grande partie du territoire ne reconnaissait pas l'autorité du Sultan, certaines tribus ne l'avaient même jamais reconnue. Comme l'écrivait de Ségonzac en 1906 : « Le Maroc n'était qu'une mosaïque de tribus indépendantes, à peine agglomérées. » L'idée de patrie a d'ailleurs toujours été inconnue au Maroc et un mouvement nationaliste, en ce pays, ne peut être qu'artificiel.

Les brillants résultats économiques qu'il est possible au touriste de constater aujourd'hui, et que le visiteur de l'Exposition coloniale a pu entrevoir, n'ont été possible, comme on peut le supposer aisément, que par un retour préalable à l'ordre et par

une restauration de l'autorité du Maghzen (2), par un aménagement des divers rouages administratifs, centraux et locaux. Une organisation politique est nécessaire à l'éclosion de toute vie économique.

On connaît l'idée qui a présidé à cette réorganisation politique et administrative du Maroc : maintenir les cadres locaux susceptibles d'être utilisés, en créant, au fur et à mesure, les cadres nouveaux répondant aux besoins que faisait naître la mise en valeur du pays, et instituer sur place, en face de ces cadres locaux traditionnels ou nouveaux, une organisation purement française de direction et de contrôle. C'est, en somme, l'application de la formule « conserver pour renouveler ».

Ce programme de restauration, le Protectorat l'a appliqué, non seulement à l'aménagement des divers rouages de l'administration centrale et de l'administration des tribus, mais aussi à l'organisation des villes du Maroc, en les dotant d'un régime municipal qui sut à la fois respecter les traditions et être assez souple pour s'adapter et contribuer à l'essor extraordinaire que les cités mogrebiennes allaient prendre sous l'égide de la puissance française.

C'est cette vie municipale des villes marocaines que nous nous proposons d'étudier dans cet ouvrage, vie municipale envisagée sous son aspect administratif et social.

Nous montrerons d'abord la situation dans laquelle

(2) Le mot « Maghzen » que l'on prononce « marzen » signifie en même temps l'Etat Chérifien et l'ensemble des rouages de l'organisation gouvernementale.

se trouvaient les cités du vieux Maroc avant notre arrivée, puis nous décrivons la vie administrative, juridique, financière et sociale des municipalités actuelles ; en passant, nous étudierons les difficultés que soulève le régime capitulaire dans les villes municipales, nous noterons les ressemblances et les différences qui existent entre le régime chérifien et les régimes tunisien, algérien et métropolitain, enfin, comme conclusion, nous envisagerons le développement que l'avenir pourra apporter à cette vie municipale marocaine.

Au terme de cette préface, la reconnaissance nous oblige à remercier M. Blanc du Collet, Chef du Service du Personnel et des Etudes Législatives, qui a bien voulu nous autoriser à consulter les archives du Service.

Nous remercions également M. Brunet, qui, en l'absence de M. Durand, Directeur de l'Administration municipale, a bien voulu nous donner quelques aperçus sur la vie municipale, ainsi que M. Prunier.

Nous remercions enfin, tous les rédacteurs qui nous ont aidé dans la recherche de notre documentation : Mlle Gisclard, de l'Administration Centrale, M. Mézière, M. Poupart et M. Soipteur, de l'Administration Municipale, M. Robin, de la Santé et de l'Hygiène Publiques, et principalement M. Chagneau et M. Guillaumin, qui nous ont guidé à travers les documents des Archives des Etudes Législatives.

CHAPITRE PREMIER

Les villes marocaines avant le protectorat français

La vie locale au Maroc

Quand, en 1830 et en 1881, la France s'établit en Algérie et en Tunisie, aucune cité de ces contrées nord-africaines ne jouissait d'un régime administratif distinct de celui du pouvoir central, aucun centre urbain n'avait une vie municipale.

En Algérie, comme le fait remarquer M. Augustin Bernard ⁽¹⁾, les communes qui existent aujourd'hui sont l'œuvre du législateur, plus que de la nature et du passé.

Dans la Régence, les libertés municipales étaient également inconnues. Toute l'administration était centralisée. Les affaires locales, même les plus minimes, étaient résolues à Tunis, par l'Ouzara, ou administration centrale. La ville de Tunis seule possédait, depuis 1858 seulement, une sorte de conseil municipal ⁽²⁾.

Dans le Maroc, au contraire, le Protectorat se trouva en présence de grandes agglomérations urbaines qui, certes, ne possédaient pas, à proprement parler, une vie municipale, mais qui avaient une certaine administration locale, à laquelle elles étaient attachées et un long passé, dont elles étaient fières.

(1) *L'Algérie*, par A. Bernard, éd., 1930. Librairie Alcan.

(2) Cette situation n'est pas spéciale à l'Algérie et à la Tunisie, mais se rencontre dans presque toutes les colonies.

On peut lire dans le traité de « Législation et finances coloniales », p. 96 (Librairie Sirey) : « Dans les colonies, des groupements communaux naturels se rencontrent parfois. Mais, il existe des communes qui ne sont que des créations légales et administratives; celles-ci ne recouvrent pas des centres naturels, elles ont pour objet de susciter plutôt que de consacrer des groupements. »

Ainsi, en était-il pour les grandes cités : Fez, Marrakech, Meknès et les villes de la côte.

Diverses circonstances avaient favorisé cette éclosion de vie locale :

- 1° L'importance de la population urbaine ;
- 2° L'esprit de rivalité qui existait entre les diverses villes et l'état chronique d'anarchie dans lequel se trouvait l'Empire.

Les villes du Maroc n'étaient pas de simples bourgs, elles avaient une nombreuse population. Fez a compté plus de 100.000 habitants, de même Marrakech. Ces villes étaient d'ailleurs bloquées comme des citadelles, cernées de murailles, rassemblées en un seul corps.

L'importance de cette population, ramassée sur elle-même, faisait naître dans les cités une certaine vie administrative locale, en particulier pour l'exécution des travaux d'édilité, entrepris, le plus souvent, par les habitants eux-mêmes, par suite de la carence du pouvoir central.

Le sentiment de la personnalité des villes marocaines était, d'autre part, aiguisé par l'esprit de rivalité qui existait entre ces cités. Chacune d'elles avait été fondée par une dynastie distincte ⁽³⁾, et, suivant le caprice du souverain régnant, les unes étaient comblées de faveurs par le pouvoir central, les autres étaient délaissées, d'où nécessité pour ces dernières de s'administrer elles-mêmes, devant l'indifférence ou l'hostilité du maghzen.

(3) Ainsi Fez fut fondée en 808, par Moulay Idriss (dynastie edrissite) ; Marrakech, en 1063, par la dynastie des Almoravides ; Rabat, au douzième siècle par les Almohades ; Meknès au dix-septième siècle, par Moulay Ismaël, de la dynastie chérifienne.

Rabat et Salé, deux villes jumelles, assises au bord du Bou-Regreg, ont été longtemps en lutte ouverte, lutte qui aboutissait presque toujours à la domination de l'une de ces villes par l'autre.

Cette rivalité, d'ailleurs, n'était possible que par suite de l'état d'anarchie dans lequel se trouvait presque continuellement le Maroc. La guerre civile était un mal chronique. Les villes en dissidence étaient alors indépendantes du pouvoir central.

Toutes ces circonstances étaient favorables à l'éclosion d'une certaine vie locale et expliquent pourquoi, au Maroc, la France a trouvé, à son arrivée, des cités, alors qu'elle n'avait rien rencontré de semblable en Algérie et en Tunisie.

Administration des villes du vieux Maroc

Le pacha et ses auxiliaires

En temps normal, quand la guerre civile ne sévissait pas, l'administration des villes du vieux Maroc était entre les mains d'un notable, choisi par le sultan, appelé pacha.

Dans les grandes agglomérations, le pacha était aidé par ses adjoints, appelés kalifats, qui le remplaçaient dans toutes les attributions de sa charge, en cas d'empêchement.

Le pacha avait des pouvoirs très étendus. Ses attributions étaient à la fois d'ordre administratif, juridique et fiscal.

En matière administrative, les attributions du pacha étaient surtout des attributions de police et de contrôle pour l'exercice desquels le pacha disposait de la force armée.

Le pacha pouvait exercer sur la ville tous les pouvoirs du sultan ; il avait notamment le droit de faire incarcérer ceux qui troublaient l'ordre public.

Généralement, pour faciliter l'administration, les villes étaient divisées en trois parties : la Médina, c'est-à-dire la ville proprement dite ; la Casba, la citadelle où résidait le pacha ; et le Mellah, le quartier où devaient obligatoirement résider les juifs. •

La Casba, entourée elle-même de murs, comprenait le palais du pacha, la prison, l'arsenal, enfin les habitations des familiers du pacha et de ses serviteurs.

Dans la Casba était généralement placée une troupe de mokhaznis, sorte de gendarmes, chargés de défendre la ville et d'y assurer l'ordre.

La Médina constituait la ville par excellence ; c'était la partie de la ville habitée par les musulmans. La Médina avait, à Fez et à Marakech, un pacha spécial, distinct du pacha de la Casba.

La Médina était elle-même divisée en quartiers. Chaque quartier avait ses fontaines, ses mosquées, ses fondouks (sorte d'auberge avec écuries). A la tête de chaque quartier il y avait un *mokadem*, sorte de commissaire de police, qui était chargé de veiller à la bonne tenue du quartier.

Le *mokadem* désignait les assas, ou gardiens de nuit, et réglait les heures d'ouverture et de fermeture des portes qui séparaient son quartier des autres quartiers de la ville. Il arrêta, ou désignait au pacha, les auteurs des crimes ou des délits, aidait aux enquêtes, surveillait les filles publiques. Pour cette dernière fonction, il était aidé par l'*arifa*, femme spécialement chargée de la police féminine et du contrôle des mœurs des femmes musulmanes.

Sous les ordres du mokadem étaient placés des « moulin dor », qui étaient des agents de la force publique.

LE MOTHASSEB

Le pacha avait aussi comme collaborateur un fonctionnaire qui jouait un grand rôle dans l'administration des vieilles cités mogrebiennes : le mothasseb.

« Le Mothasseb, écrivait M. Rivière ⁽⁴⁾, était un personnage de premier plan, comparable tout à la fois au censeur et à l'édile curule de Rome, ainsi qu'à notre prévôt des marchands. Son rôle, infiniment varié, s'exerçait en effet, non seulement sur le terrain civil et commercial, mais encore dans le domaine de la religion, de la morale, de l'ordre public et des mœurs, constatation peu surprenante en pays d'Islam. A ce titre, il contrôlait l'observation des cinq prières quotidiennes et le vendredi, de la prière en commun dans la mosquée ; il pouvait réprimander l'Iman (le chef de la prière, celui qui l'a fait à la tête des fidèles), et le Muezin, sur la façon dont ils s'acquittaient de leurs fonctions. Il lui appartenait encore de faire respecter la prohibition portée par le Livre (le Coran), du prêt à intérêt et des jeux de hasard. Un scandale venait-il à éclater, il le dénonçait à la vindicte du pacha. Gardien de la sécurité et de la salubrité publiques, il devait écarter la menace et prévenir le danger : un mur menaçait-il ruine, il en ordonnait la démolition. Rien de ce qui se passait dans la ville ne devait le laisser indifférent. »

Le mothasseb s'occupait donc d'une façon plus ac-

(4) « Etudes Marocaines », éd. 1926, librairie Sirey.

tive et plus directe, des intérêts de la cité, que le pacha.

Il était nommé par le Sultan et non par le pacha. Il était choisi parmi les notables les plus intègres et les plus considérés par leur piété et par leurs mœurs.

Dans le livre de Jela ⁽⁵⁾, on raconte qu'un jour un Sultan conféra la charge de mothasseb à un notable réputé pour sa piété. Selon la formule traditionnelle, il lui dit « de conseiller de faire bien et de déconseiller de mal faire ».

« Si tu dis vrai, ô Prince, lui répondit le mothasseb, lève-toi de dessus ce matelas et enlève ce coussin, car ils sont tous deux en soie, et ôte cette bague de ton doigt, car elle est en or. Car le prophète a dit : « Ce « sont là des choses interdites aux hommes, permises « seulement aux femmes. »

Le Sultan s'exécuta et confirma le pieux mothasseb dans ses fonctions.

Mais tous les mothassebs ne ressemblaient pas à ce fidèle serviteur de l'Islam ; la plupart acceptaient facilement les présents de leurs administrés.

Les deux principaux rôles du mothasseb étaient d'assurer la police des marchés et de surveiller les corporations.

Police des Marchés.

Le mothasseb réglait les menus différends, il fixait la mercuriale des denrées, vérifiait la bonne qualité des marchandises, contrôlait l'exactitude des poids

(5) « Livre traitant de tout ce que l'on peut souhaiter dans la recherche des fonctions de mothasseb », par Jela el Din Abder Rhaman qui vécut au x^e siècle de l'Hégire, traduit en partie par M. Tahar Essafi, professeur de Lycée au Maroc.

et mesures et réprimait, sous toutes ses formes, la fraude.

On raconte qu'à Rabat, un mothasseb, nommé Djelali, se promenait, tous les jours, sur sa mule, à travers les souks, pénétrait dans les échoppes, goûtait le beurre et le miel, soupesait et vérifiait le pain et les beignets ; il était escorté de deux mokhaznis armés de bâton ; aussitôt un délit constaté, le fraudeur recevait publiquement la bastonnade.

Surveillance des Corporations.

Le Maroc, comme tous les pays de l'Islam, a connu une vie corporative très intense. Ce sont ces corporations d'artisans et de marchands qui ont été, à travers les siècles, les piliers de l'édifice marocain, mais elles n'ont jamais acquis l'essor communal des corporations de l'Europe occidentale. Les corporations musulmanes tenues en bride par les pouvoirs politiques n'ont pu nulle part se fédérer en « communes » pour conquérir des franchises municipales durables. Elles ont été par contre vraiment populaires et ne se sont pas scindées comme en Europe en maîtrises de patrons s'opposant aux compagnonnages d'ouvriers.

La corporation, au Maroc, portait le nom de *hanta*, elle groupait des maîtres, des ouvriers et des apprentis exerçant dans la ville, un même métier industriel et commercial. Elle n'organisait qu'un certain nombre de métiers traditionnels ; la forme corporative n'embrassait pas tous les travailleurs urbains.

La corporation était gouvernée par la coutume (orf). Cet orf était enregistré dans des *fetouas* (consultations juridiques).

La corporation était fermée. Son effectif était limité afin d'éviter le chômage et la faillite.

Si la corporation avait un monopole, si ses membres étaient assurés contre le chômage, elle avait en revanche des charges qui étaient :

1° Les corvées, au profit du Sultan, des vizirs, des pachas et des grandes familles;

2° Des travaux à perte pour les fondations pieuses (la part à Dieu) ;

3° Les charges coutumières et les dons au Sultan. A Marrakech (et il en est aussi encore de nos jours), après une pluie entraînant des éboulements et détériorations de maisons, maçons, piseurs, marchands de chaux devaient travailler pour les plus petits sans se soucier des meilleurs clients. Le mothasseb fixait le prix de la chaux et du tabla de pisé.

Chaque corporation avait à sa tête un Amin, analogue au juré ou syndic de nos maîtrises du moyen âge, nommé par le mothasseb, sur la présentation des maîtres ouvriers, les maalems. La fonction de l'amin était essentiellement technique; elle consistait, avant tout, à surveiller la bonne exécution du travail. Ainsi son autorisation (obtenue après comparution et examen passé devant lui) était indispensable pour entrer dans les corporations des tanneurs, mosaïstes, horlogers, teinturiers, barbiers, forgerons, nattiers et piseurs.

D'autre part, l'amin, dans les villes où existait un moussem (fête religieuse en l'honneur d'un saint), organisait parfois une offrande corporative. Ainsi à Fez, pour le moussem de Moulay Idriss, les soyeux tissaient la Kissva de son tombeau. Cette coutume subsiste encore.

L'amin jouait le rôle d'arbitre entre les membres d'une même corporation. Le plus souvent, il se faisait assister par deux artisans désignés par chacun des plaideurs. Ses décisions pouvaient être déferées au mothasseb, qui, par ailleurs, jugeait en première instance les litiges les plus sérieux, soit en dernier ressort, soit avec appel devant le pacha. Cette justice du mothasseb s'appuyait sur l'expérience et les usages traditionnels.

LE PACHA JUGE

En outre de ses pouvoirs administratifs, le pacha était encore juge. A ce titre, il ne participait pas à la vie municipale, car il jugeait au nom du maghzen. Il n'y avait pas de justice municipale, comme il en a existé en France au Moyen Age.

Le pacha était juge ordinaire en matière pénale et pour les litiges commerciaux. Il tenait audience dans un prétoire, appelé mahakma, mais il pouvait aussi juger en tout point de la ville et même de nuit. Il jugeait en dernier ressort et ses sentences étaient exécutées sur-le-champ. Comme peines, il pouvait infliger la bastonnade, l'amende, la prison et parfois même la mort.

Comme juge, à côté du pacha, on trouvait le cadi, qui représentait l'autorité religieuse du Sultan. Le cadi était juge de droit commun, pour tous les cas qui n'étaient pas réservés à la compétence du pacha.

LE PACHA COLLECTEUR D'IMPÔTS

Le pacha percevait les impôts coraniques, le zekhat et l'achour, dont il était comptable vis-à-vis du

makhzen. Il était rémunéré par un pourcentage sur le produit de l'impôt.

Dans les villes, les droits de portes et de marchés (l'hafer et les meks), étaient perçus par des agents du pouvoir central, les oumanas mostafad, sortes de receveurs des contributions indirectes, qui relevaient du surintendant des finances. Mais, ces ressources n'étaient pas municipales, c'étaient des impôts d'Etat. Néanmoins, l'amin employait une partie de ces revenus pour l'assainissement de la ville. De même, le nadir des habous (6) entretenait les égouts.

RÉGIME SPÉCIAL DES VILLES CAPITALES

Les quatre villes capitales du Maroc : Fez, Marrakech, Rabat et Meknès, jouissaient d'un régime municipal particulier. Elles constituaient des provinces distinctes et les pachas de ces villes n'étaient pas, en même temps, caïds des tribus environnantes.

En outre, les villes de Fez et de Marrakech, étaient administrativement divisées en deux : la Médina et la Casba.

Les pachas avaient sous leurs ordres des fractions de tribus maghzen, pour leur permettre de dominer la ville.

Enfin, le pacha de ces villes était un pacha de guich, c'est-à-dire un chef militaire.

Souvent le Sultan désignait l'un de ses plus proches parents pour habiter l'une des villes capitales et lui donnait le titre de « Kalifat du Sultan ».

(6) Les habous sont, en droit musulman, des biens immobiliers, dont les revenus sont consacrés à une fondation pieuse. Les biens habous sont nombreux au Maroc. Leur valeur est estimée à plus de 718 millions. Un vizir, ou ministre, est chargé spécialement de leur administration.

CHAPITRE II

L'organisation municipale sous le protectorat français

Premiers essais d'organisation méthodique

L'ancienne administration des villes n'avait pour but, en somme, que de maintenir l'ordre.

Le pacha, le cadi, le mothasseb, ne s'occupaient nullement des travaux d'édilité, de l'hygiène, de l'éclairage, du nettoyage et de l'enlèvement des immondices.

Les ordures, accumulées dans les villes, arrivaient parfois à former des monticules d'une dizaine de mètres de hauteur ⁽¹⁾.

Le quartier juif, ou mellah, était encore plus sale. Les israélites n'avaient pas le droit de transporter les détrit^{us} hors de leur quartier ⁽²⁾.

Les premiers Européens qui s'établirent au Maroc, essayèrent d'organiser dans les villes une certaine hygiène, du moins dans le quartier qu'ils habitaient.

Tanger, porte du Maroc, et lieu de résidence du corps diplomatique, fut dotée, à partir de 1840, d'un Conseil sanitaire, composé des représentants des puissances étrangères, puis, à partir de 1889, d'une

(1) C'est là l'origine du Bab Doukkala à Marrakech et du Bab Jias à Fez.

(2) A Marrakech, on trouve dans le mellah, une colline d'une quinzaine de mètres de hauteur, qui a été formée par l'accumulation de ces détrit^{us}.

Commission d'hygiène et de voirie, réunion de notables étrangers qui se chargeaient d'assurer la propreté de la ville. Au début, ces Commissions n'avaient aucun caractère officiel et les taxes qu'elles levaient, n'avaient aucun caractère obligatoire. Plus tard, leur existence fut officiellement reconnue par le Sultan et par les puissances, et un règlement du 10 janvier 1908, pris en exécution de l'article 61 de l'acte d'Algésiras, posa les règles qui devaient présider au fonctionnement de la Commission d'hygiène (3).

En 1907, la France occupa Casablanca. L'autorité militaire se trouva contrainte de s'occuper de la modernisation des services municipaux de cette ville, devant l'afflux de la population européenne qu'y amenait l'espoir d'une emprise définitive de la France. Et, durant la période 1907-1912, malgré l'imprécision de la situation politique dans laquelle la France se trouvait à Casablanca, le bureau des renseignements entreprit l'aménagement et l'assainissement de la cité. La police fut assurée, les rues furent balayées, l'éclairage public fut sommairement aménagé.

Comme le Maroc était soumis au régime des Capitulations, des instructions avaient été données par l'autorité militaire pour respecter les prérogatives consulaires ; dans le cas de litiges, mettant en cause des Européens, les officiers ne devaient intervenir que pour maintenir ou rétablir l'ordre ; la solution judi-

(3) L'existence de ces Conseils internationaux faciliteront, plus tard, l'internationalisation de la ville de Tanger.

ciaire et les sanctions à intervenir étaient réservées à l'appréciation du Consul compétent.

En 1912, après la signature du traité du Protectorat, le problème de l'édilité se posa dans tous les principaux centres urbains et surtout dans les villes de la côte : Rabat, Casablanca, Mazagan, Safi, Mogador.

Les villes de la côte furent administrées par une association du pacha et du Consul de France.

Les villes de l'intérieur furent administrées par les Bureaux de Renseignements. Ces bureaux, appelés aujourd'hui Bureau des Affaires Indigènes, étaient des organes militaires qui avaient déjà fourni les preuves de leur intelligente activité en Algérie, sous le nom de Bureaux Arabes, et en Tunisie. Ils firent surtout, par la force des choses, de l'administration directe et non du contrôle.

Toute cette organisation était provisoire et n'était basée sur aucun texte législatif.

Le 27 juin 1913, parut un dahir qui portait le titre significatif : « Dahir relatif à l'organisation de commissions municipales dans les ports de l'empire chérifien (4). »

Ce dahir prévoyait la création de commissions mu-

(4) Un dahir est une loi édictée par le Sultan, approuvée et visée par le Résident Général.

Tous les dahirs, même de nos jours, commencent par la formule suivante :

« Louange à Dieu Seul !

(Grand sceau du Sultan)

« A nos serviteurs intègres, les Gouverneurs et caïds de nos villes fortunées, ainsi qu'à nos sujets.

« Que l'on sache par les présentes, — puisse Dieu très-haut en illustrer la teneur, —

« Que Notre Majesté Chérifienne,

« Considérant

« A décidé ce qui suit :

municipales dans les villes de la côte. Son but était donc très restreint, il n'envisageait pas l'ensemble de l'organisation municipale proprement dite.

Les commissions municipales comprenaient :

- 1^o Le pacha de la ville, en qualité de Président ;
- 2^o Le Consul de France et l'administrateur chef des Services Municipaux, en qualité de Vice-Présidents ;
- 3^o Un agent du Contrôle de la dette ;
- 4^o L'agent local de la Direction des Finances, faisant fonction de receveur municipal ;
- 5^o L'agent local de la Direction générale des Travaux Publics, chargé des travaux de la ville ;
- 6^o L'agent local du Service de l'Hygiène ;
- 7^o Le mothasseb ;
- 8^o L'amin mostafad.

La Commission comprenait encore le premier Vice-Président de la Chambre de Commerce ⁽¹⁾, et un certain nombre de notables désignés pour un an par le Grand Vizir ⁽²⁾.

La Commission délibérait sur toutes les matières qui figuraient à l'ordre du jour fixé par le Président.

Les délibérations étaient rendues exécutoires par arrêté du Grand Vizir.

Le dahir de 1913 réglementait, en outre, les attributions respectives du Pacha et du Chef des Services Municipaux. Les décisions du pacha n'étaient exécutoires qu'après avoir été contresignées par le Chef des Services Municipaux.

(5) Le Président des Chambres de Commerce était, à cette époque, le Consul de France.

(6) Le Grand Vizir est le premier ministre du Sultan.

Enfin, le dahir établissait quelques règles sur la préparation et l'exécution des budgets municipaux. Ces règles devaient rester l'unique règlement financier des villes jusqu'en janvier 1919.

Ce nouveau régime fut appliqué à Casablanca, Rabat, Salé et même Meknès et Sefrou, bien que situées à l'intérieur et, par la suite, aux autres villes de la côte.

Le Conseil municipal de Casablanca comprenait huit Européens, quatre indigènes musulmans et deux israélites. Celui de Rabat : quatre Européens, six musulmans et deux israélites. Celui de Salé : un Européen, quatre musulmans et un israélite.

Sept villes seulement furent dotées de Commissions municipales.

Les autres centres urbains furent administrés par le Pacha, sous le contrôle d'un officier des Renseignements. Mais, aucun texte officiel ne régissait leur organisation et pourtant chacun d'eux possédait un budget, des taxes municipales et des arrêtés municipaux.

A Marrakech, il existait seulement un bureau de renseignements qui avait été constitué par l'arrêté résidentiel du 1 décembre 1913.

Deux autres centres, Settât et Ber Rachid, avaient été créés sous une forme assez inattendue, par des lettres de l'administration supérieure, en date des 12 et 23 février 1915.

Fez, comme nous le verrons plus loin, avait fait l'objet d'un dahir du 5 septembre 1912.

Oudjda, dans le Maroc Oriental, était soumis au régime spécial des Confins Algéro-Marocains.

Le dahir de 1913 ne resta en vigueur que quatre ans. Cette législation, comme d'ailleurs le sont toutes les réformes à leurs débuts, était incomplète et confuse et ne pouvait constituer la Charte municipale du Maroc. Elle ne présentait d'ailleurs plus assez de souplesse pour permettre de résoudre les nombreux problèmes complexes suscités par le développement des villes et l'augmentation de l'immigration européenne.

On reprochait à cette législation de n'avoir pas montré clairement les attributions du pacha. Il semblait peu conforme au régime du Protectorat que ce haut fonctionnaire parut agir comme organe d'exécution d'une commission municipale, qui ne devait jouer qu'un rôle consultatif. Il ne fallait pas diminuer la situation des pachas, car ce n'était que par eux que nous pouvions agir utilement sur la population indigène.

Il manquait aussi aux textes qui avaient institué des Centres, une disposition essentielle, celle qui donnait à la ville un périmètre, sans lequel elle ne saurait être effectivement constituée.

Le fait de réunir dans une même assemblée européens et indigènes, était aussi une grave erreur. L'expérience poursuivie en Algérie a donné de mauvais résultats ; que l'élément indigène y soit inférieur ou supérieur en nombre à l'élément européen, on arrive rapidement à l'annihiler. Les délibérations de ces sortes d'assemblée ont lieu en français, les indigènes n'y comprennent rien. Comme il est pratiquement impossible d'organiser des discussions en deux langues,

on se passe, en fait, du concours des indigènes, d'où élément de mécontentement (7).

Pour mettre fin à toutes ces difficultés, le 8 avril 1917, fut promulgué un nouveau dahir sur l'organisation municipale, qui constitue la charte municipale actuelle du Maroc.

(7) Comment se peut-il que des Commissions mixtes d'indigènes et d'européens donnent de bons résultats, puisqu'actuellement colons et commerçants français ne peuvent pas travailler ensemble dans certaines Chambres mixtes de commerce et d'agriculture.

Dans un numéro du *Sud-Marocain*, du 6 mai 1931, on peut lire, dans un article intitulé : « Le paradoxe des Chambres mixtes », les lignes suivantes : « Grouper en une seule assemblée des commerçants et des colons, c'est anihiler, pour chacune de ces classes, toute possibilité de formuler, en toute quiétude, des doléances précises. »

La charte municipale du Maroc

Dahir du 8 Avril 1917 ⁽⁸⁾

Le dahir de 1917 est basé, comme celui de 1913, sur une pratique de collaboration et associe étroitement les éléments indigènes à l'administration des municipalités.

Les Pachas demeurent les agents actifs de l'autorité municipale et sont investis notamment du pouvoir réglementaire. Ils sont assistés et contrôlés, d'une part, par un fonctionnaire du Protectorat, qui est le Chef des Services Municipaux, d'autre part, par un organe de délibération, la Commission municipale.

Aucune des fonctions municipales n'est élective. Même, le dahir du 4 juin 1922, qui a doté la ville de Casablanca d'un régime spécial, plus favorable à la Commission municipale, n'a pas cru devoir déroger à cette règle ⁽⁹⁾. Il s'est borné à rendre élective la vice-

(8) Le dahir du 8 avril 1917 a été modifié et complété par les dahirs des 27 janvier 1923, 26 juillet 1924, 22 décembre 1926 et 2 septembre 1931.

(9) On croit quelquefois que Casablanca a une municipalité élue (Voir M. Guernut, député, demandant au Ministre des Affaires Etrangères, d'étendre le régime de la municipalité élue de Casablanca, à toutes les villes du Maroc). (*J. O.*, 3 mai 1923, r. m. 1956).

présidence, jusqu'alors dévolue de droit au Chef des Services Municipaux.

Nous n'en sommes qu'aux premières étapes de l'organisation du Maroc, il est à présumer que l'émancipation des municipalités marchera de pair avec le développement des villes.

Nous étudierons d'abord la situation juridique du territoire des municipalités, puis nous décrirons l'organisation du régime municipal, établi par le dahir de 1917, qui est le régime de droit commun pour les villes marocaines.

Nous étudierons séparément le régime municipal de Fez et celui de Casablanca. Ces deux villes sont dotées d'une réglementation municipale particulière, l'une à cause de son passé, l'autre à cause de l'importance de sa population européenne.

Enfin, pour avoir un aperçu général de la vie locale au Maroc, nous donnerons quelques indications sur l'administration des centres non érigés en municipalités.

Le territoire municipal et les divers périmètres

Les villes du Maroc apparaissent ordinairement, non sous la forme d'une agglomération unique, mais divisée en deux cités distinctes :

— La cité indigène ou médina, qui comprend aussi le quartier juif ou mellah.

— La cité européenne, qui a souvent un aspect plutôt américain qu'européen ⁽¹⁰⁾.

(10) Comme Casablanca et Fez-Ville-Nouvelle.

Malgré cette division, établie pour des raisons d'ordre politique et d'urbanisme, ces deux cités ne forment pas deux municipalités distinctes, dont le territoire serait séparé par les remparts de la ville indigène, mais, bien que de civilisations différentes, elles ne constituent qu'une seule personne morale, soumises à l'autorité d'un seul pacha, et leur territoire est déterminé par un seul périmètre municipal.

Le premier dahir sur les municipalités n'avait pas prévu de périmètre, c'était là une grave lacune, car le périmètre municipal est un élément essentiel de la commune, dont le territoire doit être délimité. C'est ce qui distingue la municipalité de la tribu nomade, qui a une vie locale, mais n'a pas de territoire fixe.

Le dahir de 1917 a, dans son article 13, établi que toute municipalité serait délimitée par un périmètre, fixé par arrêté viziriel.

C'est à l'intérieur de ce périmètre, que le pacha et les divers agents des municipalités exercent leurs attributions et que s'écoule la vie municipale.

Mais, contrairement à ce qui existe dans la métropole où le territoire de la commune est soumis au même régime, le territoire des municipalités marocaines est loti, par divers périmètres, en îlots, soumis chacun à certaines règles juridiques et fiscales particulières (11).

Il ne faut donc pas confondre le périmètre muni-

(11) On désigne quelquefois le territoire municipal sous le nom de « pachalik », parce que soumis à l'autorité du pacha, mais cette appellation n'est pas toujours exacte, le pouvoir d'un pacha d'une ville, aussi bien comme administrateur que comme juge, peut s'étendre en dehors du territoire municipal, ainsi en est-il à Rabat.

cipal qui délimite l'étendue de la municipalité avec les périmètres fiscaux ou urbains.

Nous étudierons d'abord le périmètre municipal, puis nous dirons quelques mots des divers périmètres, que l'on peut rencontrer sur le territoire d'une municipalité.

*
**

LE PÉRIMÈTRE MUNICIPAL

Conformément à l'article 13 du dahir du 8 avril 1917, c'est un arrêté viziriel qui fixe le périmètre municipal.

Une commission de détermination établit ce périmètre et dresse un plan. Cette commission comprend divers fonctionnaires, en particulier le Chef des Services Municipaux et le Chef de Région ⁽¹²⁾.

Ordinairement, bien qu'aucun texte ne l'exige, l'avis de la Commission municipale est demandé ⁽¹³⁾.

Ce périmètre n'est pas fixé d'une manière immuable et définitive. Il peut s'agrandir, aussi existe-t-il, en général, pour chaque cité, plusieurs arrêtés qui ont modifié successivement l'étendue du territoire municipal ⁽¹⁴⁾.

(12) Circulaire n° 1194, du 7 février 1917, modifiée par lettre n° 2247 A. M., du 26 mai 1917.

(13) A Feddalah et à Agadir, la Commission n'a pu être consultée, n'étant pas encore constituée quand fut établi le tracé municipal.

(14) Voici les dates des divers arrêtés qui ont établi ou modifié les périmètres municipaux des villes :

1° Mogador : 1^{er} octobre, 1917, 15 septembre 1923 ;

2° Marrakech : 14 juin 1919, 23 avril 1924, 16 mai 1931 ;

3° Rabat : 4 février 1920, 20 septembre 1922 ;

4° Meknès : 9 septembre 1918, 13 août 1923, 11 septembre 1928 ;

Ces modifications successives s'expliquent assez facilement, par suite de la croissance rapide des villes (15). Elles n'offrent d'ailleurs aucun inconvénient, puisque toutes les villes municipales sont entourées d'un hinterland qui n'est le domaine d'aucune autre autorité locale. Néanmoins, il se présente parfois quelques difficultés d'ordre politique dans l'extension d'un périmètre, par suite de l'existence autour de la ville de terres collectives de tribus.

Une borne en béton armé, portant l'indication P. M. (périmètre municipal), est placée dans le sol, à chacun des points portés au plan. Ces bornes sont numérotées (16).

Dans certaines villes, le territoire municipal a été divisé en deux zones : une zone urbaine et une zone suburbaine.

Ainsi en est-il à :

- 5° Safi : 10 août 1917, 17 mars 1925 (ce dernier arrêté n'a pas modifié le périmètre, mais l'a divisé en deux zones) ;
- 6° Kénitra : 23 novembre 1922 ;
- 7° Salé : 14 mai 1917, 8 février 1919, 7 juillet 1924 ;
- 8° Oudjda : 12 juin 1920, 2 avril 1921, 29 septembre 1928 ;
- 9° Sefrou : 14 mars 1922 ;
- 10° Fez : 26 juillet 1917 (deux périmètres : l'un pour la médina, l'autre pour la ville nouvelle) ;
- 11° Casablanca : 23 juillet 1922 ;
- 12° Settat : 18 février 1922.
- 13° Mazagan : 21 juin 1924, 1^{er} août 1925 ;
- 14° Azemenour : 23 juillet 1924, 17 juillet 1928 ;
- 15° Taza : 9 août 1924 ;
- 16° Ouezzan : 11 janvier 1928 ;
- 17° Fedalla : 11 septembre 1928 ;
- 18° Agadir : 22 janvier 1930.

(15) Le périmètre de Meknès a été modifié plusieurs fois, par suite de l'établissement et de l'agrandissement continu du nouveau quartier de la Gare de la Compagnie du « Tanger-Fez ».

(16) Voir arrêté viziriel du 15 septembre 1923 pour Mogador.

Marrakech (17) ;

Salé (18) ;

Safi (19).

Ce régime est établi pour remédier aux inconvénients que présente une étendue trop considérable du territoire municipal.

Cette situation présente certains avantages pour les municipalités et les particuliers.

Les intérêts de la distinction des deux zones sont les suivants :

1° La participation aux dépenses de police n'est imposée par l'Etat aux municipalités que pour la zone urbaine ;

2° La zone urbaine se confond avec le périmètre d'aménagement pris conformément au dahir du 16 avril 1914. Les règles de l'urbanisme ne sont donc pas applicables dans la zone suburbaine ;

3° La zone urbaine détermine le domaine d'application des règlements municipaux, du moins pour Safi, car il n'existe aucune règle générale sur la matière. La zone suburbaine de Safi est bien soumise à l'autorité du pacha, mais dans les conditions des contrôles civils; le pacha agit alors comme un caïd du bled (20) ;

4° Cette division donne l'avantage aux habitants suburbains de procéder aux opérations d'immatricu-

(17) A. V. des 23 avril 1924 et 16 mai 1931.

(18) A. V. du 7 juillet 1924.

(19) A. V. du 17 mars 1925.

(20) Cette situation confuse de Safi a été établie par une lettre du Secrétaire Général du Protectorat, du 26 mars 1924. Pour faire cesser cette anomalie, il est question de distraire complètement de la ville la zone suburbaine et de rétrécir le périmètre municipal.

lation de leurs immeubles, d'une façon moins onéreuse.

En effet, conformément à l'arrêté viziriel du 22 mars 1922, sur le service de la conservation de la propriété foncière, les droits topographiques pour les bornages d'immatriculation, varient suivant que les propriétés sont situées dans le périmètre urbain ou en dehors, à cause de la valeur différente des terres.

Dans le premier cas, le droit fixe est de 200 francs à l'hectare, dans le second de 2 fr. 50 ;

5° Enfin, la taxe sur les terrains à bâtir ne devait s'appliquer qu'à la zone urbaine (arrêté viziriel du 4 août 1928).

A côté du périmètre municipal qui détermine le territoire des villes, prévu par le dahir du 8 avril 1917, il existe d'autres périmètres établis, soit dans un but fiscal, soit dans un but d'urbanisme.

LES PÉRIMÈTRES FISCAUX

A. — *Le Périmètre des Droits de Portes.*

Le périmètre des droits de portes (à qui on donne ordinairement le nom de périmètre fiscal), détermine la zone à l'intérieur de laquelle sont perçus des droits municipaux de portes et de marchés. Il est établi par arrêté viziriel, en vertu de l'article 11 du dahir du 20 avril 1917 ⁽²¹⁾. Nous le trouverons dans l'étude des finances locales.

(21) Article 11 du dahir du 20 avril 1917 : « Des arrêtés viziriels pourront fixer, le cas échéant, pour la perception des droits de portes, des périmètres fiscaux différents des périmètres municipaux. Des poteaux indicateurs placés à proximité des voies principales indiqueront les limites du périmètre des portes. »

Il peut arriver qu'en fait, le périmètre municipal et le périmètre des portes coïncident ; il en est ainsi, par exemple, à Agadir, où le périmètre municipal et fiscal a été tabli par le même arrêté du 22 janvier 1930. Mais, dans ce cas, la nature des deux périmètres est bien précisée et les dahirs des 8 avril 1917 et 20 avril 1917 sont tous deux visés. Il en est de même à Oudjda ⁽²²⁾, Sefrou ⁽²³⁾ et Fedhala ⁽²⁴⁾.

Par contre, il existe deux périmètres distincts : à Salé, à Meknès, à Azemmour, à Ouezzan, à Marrakech, à Safi (dans cette ville le périmètre fiscal se confond avec la zone urbaine établie par l'arrêté viziriel du 17 mars 1925).

Quand les deux périmètres ne coïncident pas, le périmètre des portes est toujours situé à l'intérieur du périmètre municipal. Cette règle résulte nettement de l'article 11 du dahir du 20 avril 1917. Les arrêtés municipaux, qui fixent l'assiette et les tarifs des droits de portes ne peuvent, en effet, s'appliquer qu'à l'intérieur du périmètre municipal. Ainsi fut pris pour Marrakech, l'arrêté viziriel du 14 avril 1924, modifiant le périmètre fiscal, parce que le tracé de 1922 englobait une zone non comprise dans le périmètre municipal. De même, pour Mazagan, par une opération inverse, un arrêté viziriel du 1^{er} août 1925, agrandit le périmètre municipal pour régulariser la perception de certaines taxes municipales, qui

(22) A. V. du 2 avril 1921.

(23) A. V. du 14 mars 1922.

(24) A. V. du 11 septembre 1928.

avaient été effectuées en dehors du périmètre municipal.

Ce périmètre fiscal règle donc la perception des taxes municipales. Il n'existe qu'autour des villes érigées en municipalités.

B. — *Périmètre d'application de la Taxe urbaine.*

Ce second périmètre fiscal est établi, en vertu du dahir du 24 juillet 1918 ⁽²⁵⁾, par arrêté viziriel pour l'application de la taxe urbaine.

La taxe urbaine n'est pas un impôt municipal, mais un impôt d'Etat et frappe les immeubles situés dans les centres urbains. Dans les villes municipales, à cette taxe urbaine s'ajoutent des décimes additionnels perçus au profit des budgets locaux.

Comme cette taxe n'existe que dans certains centres urbains et, parfois, que pour une partie du territoire des centres, un périmètre est nécessaire pour en limiter la perception.

C. — *Périmètre fiscal pour l'Impôt sur les terrains à bâtir.*

Avec l'impôt sur les terrains urbains à bâtir, établi par le dahir du 30 novembre 1927 et supprimé par celui du 31 juillet 1930, il existait un troisième périmètre fiscal : périmètre d'application de la taxe sur les terrains à bâtir.

(25) Article 1^{er} du dahir du 24 juillet 1918 sur la taxe urbaine :
« le périmètre à l'intérieur duquel la taxe doit être appliquée est déterminé par arrêté viziriel ».

L'arrêté viziriel du 4 août 1928 avait fixé ce périmètre.

Ce périmètre se confondait, en règle générale, avec le périmètre municipal, sauf pourtant deux exceptions :

1° Pour les villes divisées en zones urbaine et suburbaine, l'impôt ne s'appliquait que dans la première zone ;

2° Pour Casablanca, existait un périmètre distinct ne se confondant avec aucun des précédents et fixé par l'arrêté viziriel du 4 août 1928.

D. — *Périmètre de Loyer.*

On peut même trouver un quatrième périmètre fiscal avec la taxe d'habitation, établie par le dahir du 29 juillet 1929. L'arrêté viziriel du 16 janvier 1931, qui porta fixation des minima de loyers pour l'assiette de cet impôt, divise certaines villes en deux zones. Ainsi en est-il pour Casablanca, Rabat, Marrakech et Meknès.

A Casablanca, dans la première zone, le minimum de loyer est de 2.500 francs. Dans le reste de la ville, le minimum est de 1.500 francs.

Ce périmètre intéresse aussi les municipalités puisque des décimes additionnels à la taxe d'habitation sont prévus au profit des budgets locaux.

LE PÉRIMÈTRE URBAIN OU D'AMÉNAGEMENT (26)

L'article 6 du dahir du 16 avril 1914 prévoit qu'il peut être pris, pour chaque ville, par dahir, un plan d'aménagement.

Ce plan d'aménagement, qui réglemente la police des constructions, établit, pour un périmètre donné, de nombreuses servitudes. Il divise en particulier le terrain à construire en secteurs : secteur d'habitations et de commerce, secteur des villas, secteur industriel, secteur de la nouvelle Médina, etc... Aussi, est-il important de connaître la limite exacte de ce plan. Ce plan ne peut comprendre qu'une partie du territoire municipal. Ainsi en est-il à Agadir, dont le périmètre d'aménagement a été fixé par le dahir du 24 mars 1931. Par contre, un dahir du 29 mars 1929 a étendu à tout le périmètre municipal d'Azemmour, les dispositions du dahir du 3 août 1927, portant règlement d'urbanisme pour cette ville. Pour Azemmour, le périmètre municipal et le périmètre d'aménagement se confondent.

Mais, jusqu'au dahir du 27 janvier 1931, le périmètre d'aménagement ne pouvait dépasser le péri-

(26) Depuis le dahir du 27 janvier 1931, les règles de l'urbanisme prévues par le dahir du 16 avril 1914 peuvent s'appliquer à tous les centres urbains, qu'ils soient ou non érigés en municipalités.

Une étude consacrée à l'aménagement des villes marocaines ne rentre donc pas dans le cadre étroit de cet ouvrage, spécialement consacré à la vie municipale.

La question de l'urbanisme au Maroc a d'ailleurs déjà fait l'objet de plusieurs études. Voir en particulier l'ouvrage de La Casinière, *op. cit.* (p. 80 à 167), la thèse de M. Sablayrolles, spécialement consacrée à cet important sujet et la Revue des Chantiers Nord-Africains.

mètre municipal (27). Ce qui était assez regrettable, les constructions pouvaient ainsi s'élever autour de certaines villes importantes sans ordre et sans plan, car il n'est pas toujours possible d'étendre le périmètre municipal aux dépens des territoires des tribus voisines (quartier de l'aviation à Rabat).

Le dahir du 27 janvier 1931 a mis fin à cette lacune, en rendant applicable le dahir du 16 avril 1914 aux centres non érigés en municipalités et en créant, autour des villes dotées d'un plan d'aménagement, une seconde zone urbaine, où aucune construction ne peut s'élever sans autorisation préalable de l'administration.

Le rayon de cette zone est fixé à cinq kilomètres autour du périmètre des villes. C'est donc là un autre périmètre urbain.

En outre, à l'intérieur de cette zone extra-urbaine (qu'il ne faut pas confondre avec la zone suburbaine qui peut exister à l'intérieur du périmètre municipal comme à Marrakech, Salé et Safi), il peut être procédé à la délimitation de certains îlots auxquels seront appliquées entièrement les dispositions du dahir de 1914, relatifs à l'aménagement des villes, d'où existence de périmètre d'aménagements d'îlots.

*
**

La carte juridique d'une ville municipale maro-

(27) Depuis le dahir du 11 janvier 1925, les lotissements établis en dehors du plan d'aménagement, mais à l'intérieur du périmètre municipal, devaient être autorisés. Mais ce texte ne s'appliquait pas aux lotissements situés en dehors du périmètre municipal.

caine, avec l'existence de tous ces périmètres différents, de ces zones et de ces îlots, n'est donc pas très claire, ni très facile à lire. La municipalité marocaine n'a pas encore l'unité de la commune française.

Il est possible de trouver à l'intérieur ou autour d'une ville municipale, les périmètres suivants :

- 1° Le périmètre municipal ;
- 2° Le périmètre divisant le territoire municipal en zone urbaine et en zone suburbaine ;
- 3° Le périmètre fiscal des droits de portes ;
- 4° Le périmètre de perception de la taxe urbaine ;
- 5° Le périmètre de loyer pour la taxe d'habitation ;
- 6° Le périmètre d'aménagement ;
- 7° Le périmètre d'aménagement extra-urbain ;
- 8° Des périmètres d'aménagement d'îlots, à l'intérieur de la zone extra-urbaine.

Chacun de ces territoires, ainsi délimité, est soumis à des règles juridiques et fiscales particulières.

Pour éviter toute erreur, il serait fort utile de ne pas employer un terme pour un autre. Malheureusement, même dans les textes législatifs, cette confusion est commise, et on trouve, par exemple, l'expression « périmètre urbain » pour désigner le périmètre municipal, l'expression « zone suburbaine » pour désigner la zone extra-urbaine, etc...

Régime administratif des municipalités marocaines

LES MUNICIPALITÉS

Le mot « Municipalité » employé par le dahir de 1917, n'est pas si clair que celui de « Commune ». Il désigne tantôt la localité elle-même, tantôt la personne morale que forme la ville, tantôt l'administration municipale.

Les rédacteurs du dahir n'ont pas employé le mot « commune », qui est pourtant l'expression traditionnelle, et sur le sens de laquelle il ne saurait y avoir aucune équivoque, c'est en partie, afin de ne pas éveiller l'idée d'un système électif et de ne pas faire naître, dans l'esprit des Français, l'espérance de l'établissement d'un système de cette nature dans un avenir très prochain.

Pourtant, le mot « commune » figurait dans le dahir du 1^{er} avril 1913, à l'article relatif à la voirie.

D'ailleurs, le mot « commune » n'est pas synonyme d'électif. En France, sous le Consulat, l'Empire et la Restauration, les conseillers municipaux étaient nommés par le pouvoir central.

De même, en Tunisie, les villes dotées du régime municipal s'appellent communes et l'élection ne joue aucun rôle dans la désignation des membres des assemblées communales.

Les centres urbains sont érigés en municipalités, par arrêté du Grand Vizir ⁽²⁸⁾.

(28) Casablanca : A. V. du 28 avril 1917 et dahir du 1^{er} juin 1922. Kénitra, Mazagan, Meknès, Rabat, Salé : A. V. du 28 avril 1917.

Pour doter du statut municipal une ville, on tient compte de son importance et de la facilité plus ou moins grande avec laquelle on pourra recruter les notabilités qui formeront la Commission municipale.

En 1917, il y avait sept municipalités ; à l'heure actuelle, il y en a dix-huit ⁽²⁹⁾.

Voici, par ordre d'ancienneté, le tableau des municipalités existantes avec leur population européenne et indigène ⁽³⁰⁾ :

VILLES	EUROPÉENS	INDIGÈNES	TOTAUX
Fez	9.638	98.205	107.843
Casablanca ...	55.986	105.127	161.113
Kénitra	5.946	13.251	19.197
Mazagan	1.902	18.699	20.601
Meknès	12.559	44.211	56.770
Rabat	20.802	32.204	53.006
Salé	1.289	24.582	25.821
Sefrou	218	9.681	9.899
Safi	1.432	24.538	25.970
Mogador	839	13.584	14.423
Settat	657	12.185	12.842
Marrakech	8.295	185.557	193.852
Oudjda	14.166	15.054	29.220
Taza	3.111	9.296	12.407
Azemmour	127	8.581	8.708
Ouezzan	1.168	14.706	15.874
Fédhala	1.309	4.418	5.721
Agadir	1.459	2.233	3.692
Totaux	140.897	636.062	776.959

Sefrou : A. V. du 15 mai 1917 et 30 décembre 1926. Safi : A. V. du 25 février 1918. Mogador : A. V. du 28 décembre 1918. Settat : A. V. du 3 mai 1919. Marrakech : A. V. du 22 mars 1920. Oudjda : A. V. du 22 mars 1920. Taza : A. V. du 19 mars 1921. Azemmour : A. V. du 13 avril 1921. Ouezzan A. V. du 18 décembre 1926. Fedhala : A. V. du 1^{er} juillet 1928. Agadir : A. V. du 8 janvier 1930.

(29) L'arrêté viziriel du 28 avril 1917, avait érigé en municipalité Ber Rechid. Mais, ce centre était peu important et disséminé, il disparut de la liste municipale le 1^{er} janvier 1918.

(30) Recensement du 8 mars 1931 (chiffres globaux). Les résultats du recensement montrent que la population européenne des dix-huit villes municipales s'est accrue de 57.237 unités ; leur population indigène de 146.554 unités ; leur population globale de 203.791 unités, par rapport aux chiffres de 1926. Le pourcentage de l'augmentation de la population urbaine a été de 35,55 %.

Ces chiffres globaux n'indiquent pas l'importance de la population israélite. Au recensement de 1926, les juifs au Maroc étaient au nombre de 107.552. Ils étaient au nombre de 74.263 dans les villes qui alors étaient érigées en municipalités, dont :

- 19.490 à Casablanca ;
- 12.718 à Marrakech ;
- 7.730 à Mogador ;
- 7.753 à Fez ;
- 6.325 à Meknès ;
- 4.712 à Safi ;
- 3.676 à Rabat ;
- 3.442 à Sefrou ;
- 3.385 à Mazagan, etc...



LES ORGANES DES MUNICIPALITES

Trois organes assurent le fonctionnement des municipalités :

- Le Pacha avec son aide, le Mothasseb ;
- Le Chef des Services Municipaux ;
- La Commission Municipale.

Le Pacha et le Chef des Services Municipaux administrent la ville. Ils l'administrent dans le même esprit d'union et de dépendance que le Sultan et le Résident Général gouvernent le Maroc. Le système du Protectorat pénètre toute la vie administrative du Maroc.

LE PACHA

Le Pacha est nommé par le Sultan. Il est assisté d'un ou de plusieurs adjoints, appelés kalifats, qui le remplacent en cas d'empêchement.

Il a un triple rôle dans la vie municipale :

1° Il est l'administrateur de la cité ;

2° Il est le dépositaire des pouvoirs réglementaires en matière municipale ;

3° Il est le représentant du pouvoir central. Comme tel, il est chargé de la publication et de l'application des dahirs, ainsi que de l'exécution des mesures de sûreté générale.

En outre de ses fonctions municipales, le pacha a conservé ses attributions judiciaires.

Le Pacha administrateur.

Le Pacha est chargé de l'administration de la municipalité. Il conserve et administre les biens. Il procède, dans les formes réglementaires, aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échange, de partage, de transactions et accepte les dons et legs faits à la municipalité.

Il représente la municipalité en justice.

Il propose et exécute le budget et établit les comptes administratifs, passe les contrats et conclut les marchés de travaux et de fournitures intéressant la municipalité dans les conditions prévues par les règlements.

Il délivre les autorisations de bâtir et les alignements individuels, suivant les plans régulièrement approuvés, ou les limites existantes de la voie publique.

Le Pacha dépositaire des Pouvoirs réglementaires.

A ce titre, le Pacha peut prendre des arrêtés à l'effet d'ordonner toutes les mesures sur les objets

confiés à sa vigilance et à son autorité. Son pouvoir réglementaire est plus étendu que celui reconnu aux maires de France. Les arrêtés peuvent, en effet, porter sur des points très divers : établissement de taxes municipales, tarification et conditions de vente des denrées de première nécessité, police des marchés, sécurité de la voie publique, etc...

Comme le pouvoir réglementaire du pacha est très important, et comme la confection des arrêtés municipaux met en jeu les divers organismes municipaux, nous consacrerons un chapitre spécial à ce sujet, afin de bien comprendre le rôle dévolu aux autorités municipales et de saisir le mécanisme de la vie administrative des municipalités.

LE MOTHASSEB

Comme dans l'ancienne administration chérifienne, le pacha est aidé dans sa tâche par un mothasseb. Le dahir de 1917 le mentionne expressément.

Nomination. — Comme sous l'ancien régime, le mothasseb est nommé par le Sultan. Et la tradition s'est conservée que l'original même du dahir de nomination, et non une copie, lui soit remis.

Ce dahir est très solennel. Il n'est pas rédigé dans la forme habituelle des dahirs en vigueur depuis l'institution du Protectorat. L'antique formule a été conservée, sur le désir express du Grand Viziriat, qui, lors d'une nomination de mothasseb à Kénitra, en 1921, a fait remarquer que « l'emploi de mothasseb était ancien dans l'Islam, qu'il comptait parmi ceux

institués par la loi religieuse et qu'il était convenable de respecter la formule adoptée pour la rédaction des dahirs d'investiture de mothasseb » (31).

Fonctions du mothasseb. — Le rôle que remplit, à l'heure actuelle, le mothasseb dans la vie municipale n'est pas aussi important que celui qu'il avait dans l'ancien Maroc.

Autrefois, deux tâches principales occupaient son activité : la surveillance des corporations et la police des marchés. Sur ces deux points son rôle a bien diminué.

Le Protectorat a, par contre, rappelé au mothasseb son ancien rôle, bien oublié certes, concernant la protection des animaux.

(31) Voici le texte d'un dahir de nomination d'un mothasseb :

« Louange à Dieu seul ! Qu'il comble de bénédictions notre Seigneur
« Mohamed, sa famille et ses compagnons et qu'il leur accorde
« le salut !

(Grand sceau du Sultan)

« Que l'on sache par les présentes — puisse Dieu très-haut en
« élever et en fortifier la teneur ! — Que nous, par la grâce et la
« puissance de Dieu,
« Considérant l'état de prospérité auquel est parvenue la ville
« de.....

« Avons créé, dans cette localité, un emploi de mothasseb, conformément aux dispositions de notre dahir du 15 djoumada 1335
« (8 avril 1917), relatif à l'organisation municipale,

« Nous nommons, par les présentes, aux dites fonctions de mothasseb de la ville de....., notre Serviteur agréé.....

« En conséquence, nous lui ordonnons de vérifier constamment, les poids et mesures, de réprimer la fraude dans les marchés, de redresser tous les abus et de veiller à la stricte application des règlements en vigueur, conformément aux usages établis.

« La crainte du Très-Haut devra guider sa conduite et sa pensée, car Dieu — qu'Il soit exalté — observe tout et c'est à Lui que l'on doit des comptes.

« Nous ordonnons, à ceux qui prendront connaissance du présent dahir, parmi nos serviteurs et les représentants de nos autorités à, de s'y conformer et de ne point le transgresser.

« Cet ordre, glorifié par Dieu, a été donné à la date du..... »

Le mothasseb enfin, assiste aux séances de la Commission municipale.

Surveillance des corporations. — Déjà, quelques années avant notre arrivée au Maroc, la vie corporative s'était affaiblie et la fonction de mothasseb avait singulièrement perdu de son importance. Le Protectorat n'a pas réagi contre ce libéralisme naissant et n'a pas utilisé les éléments corporatifs. Le dahir du 8 avril 1927 a concentré tous les pouvoirs entre les mains du pacha. Tout pouvoir juridictionnel a été enlevé au mothasseb et il ne règle plus les conflits entre patrons et ouvriers ⁽²³⁾.

« Il est à regretter, écrit M. Rivière ⁽³³⁾, que le gouvernement n'ait point entrepris de faire revivre une institution qui avait fait ses preuves. Par leur essence, les corporations de métiers reposaient sur une force et sur une tradition non négligeables, semble-t-il, aux yeux d'un pouvoir qui s'est efforcé de relever la production indigène dans le domaine des beaux-arts. L'esprit conservateur qui les animait, pouvait avec succès, s'opposer à l'esprit syndicaliste qui souffle d'Algérie et qui, lui, n'est point conservateur » ^(33bis).

Police des marchés. — Suivant la formule employée dans le dahir de nomination, le mothasseb « vérifie les poids et mesures, réprime la fraude dans les marchés, veille à la stricte application des règlements en

(32) Le dahir du 16 décembre 1929 a institué au Maroc des Conseils de prud'hommes (il en existe un à Casablanca). Mais, ces conseils ne sont compétents que pour les différends, qui, à défaut, auraient été portés devant les tribunaux français.

(33) *Op. cit.*

(33 bis) Il y a encore 164 corporations à Fez, 115 à Marrakech, 89 à Rabat, 93 à Salé, 106 à Meknès. Elles sont inscrites sur un registre spécial.

vigueur, conformément aux usages », mais c'est là une formule générale, plus conforme à la tradition qu'à la réalité.

Le mothasseb établit les tarifs des produits de première nécessité, mais ces tarifs doivent être visés par le pacha et c'est improprement, qu'un dahir du 24 décembre 1918, a institué des sanctions aux infractions des tarifs du mothasseb, puisque, s'il appartient à celui-ci d'établir des tarifs, seul le pacha a qualité pour les rendre exécutoires. Toutefois, il faut signaler la différence suivante : les tarifs du mothasseb fixant le prix des marchandises sur les marchés, sont immédiatement exécutoires après leur approbation par le pacha ; par contre, les tarifs pris par le pacha sur simple avis du mothasseb, pour les autres lieux de vente, ne sont exécutoires qu'après approbation du Grand Vizir.

Le rôle du mothasseb, de vérifier les poids et mesures, a été aussi diminué à la suite du dahir du 29 août 1923, qui a institué le système métrique dans le Protectorat du Maroc.

Le mothasseb est bien qualifié pour constater les infractions à ce dahir chez les indigènes, mais les vérificateurs des poids et mesures ont, eux aussi, qualité pour constater les infractions chez les indigènes, à condition toutefois d'être accompagnés par le mothasseb.

Il est à signaler que lorsque fut discuté ce dahir du 23 août 1923, les mothassebs de Rabat et de Salé furent consultés et que c'est sur leurs avis qu'on rendit uniforme le système des poids et mesures.

Protection des animaux. — Il n'a pas encore été

jugé opportun de rendre applicable au Maroc les dispositions de la loi du 2 juillet 1850, dite « Loi Grammont », relative aux mauvais traitements exercés envers les animaux domestiques. L'élément indigène n'est pas encore assez évolué pour comprendre la portée exacte de cette loi, qui pourrait risquer d'être interprétée comme une mesure de vexation ⁽³⁴⁾. Aussi la question de la protection des animaux domestiques a été placée sur le terrain de l'éducation préalable de la population indigène ⁽³⁵⁾.

Une circulaire du Grand Vizir, en date du 9 mai 1917 ⁽³⁶⁾ a prescrit au pacha de rappeler aux mothassebs le rôle traditionnel ⁽³⁷⁾ qui leur incombe dans les villes touchant la surveillance des propriétaires d'animaux et de fondouks et la tenue de ces établissements.

Le mothasseb doit constater en personne, au cours de fréquentes inspections, les mauvais traitements dont sont victimes les animaux logés dans les villes ou venant sur les machés, ainsi que les traces de violence ; faire conduire à la fourrière les animaux blessés et sévir contre leurs propriétaires.

De cette façon, grâce au mothasseb, les indigènes s'habitueront peu à peu à un ordre de choses qui leur

(34) L'application de cette loi n'a été étendue à la Régence de Tunis qu'en 1920.

(35) Dans ce but, il vient de se fonder à Rabat, une Société pour la protection des animaux.

(36) Rappelée par le Résident Général dans des circulaires du 22 mai 1918 et du 3 octobre 1924.

(37) Ce rôle du mothasseb, un peu délaissé, n'était pas nouveau en effet. On raconte qu'un jour à Fez, un mulétier était entré dans une rôtisserie pour déjeuner, laissant à la porte sa mule lourdement chargée. Passe le mothasseb, il ordonne à l'homme de sortir, lui fait mettre sur son dos la charge du bât, pendant qu'il donne à la bête sa provende d'orge.

sera imposé dans un cadre consacré par la tradition.

Membre de la Commission Municipale. — Le mothasseb assiste aux réunions de la Commission Municipale, mais à titre purement consultatif, et simplement pour les objets qui rentrent dans ses attributions. Avant le dahir du 27 janvier 1923, il était membre effectif de la Commission.

Le mothasseb fait aussi partie de la Commission chargée de l'inscription des courtiers de marchandises, créée par le dahir du 15 avril 1924.



LE CHEF DES SERVICES MUNICIPAUX

A côté du pacha, pour le contrôler et l'assister, se trouve le Chef des Services Municipaux.

Le Chef des Services Municipaux est un fonctionnaire, nommé par le Résident Général. Il est recruté ordinairement dans les corps des contrôleurs civils ou dans le cadre supérieur du personnel de l'Administration centrale. Au début du Protectorat, on nommait aussi à cette fonction des Administrateurs de Colonies ou des Consuls ⁽³⁸⁾. L'emploi de Chef des Services Municipaux constitue une simple fonction laissée entièrement au choix du Résident Général.

Le Chef des Services Municipaux est ordinairement

(38) Ainsi à Fez, le chef des services municipaux est un consul de France hors cadre, le premier adjoint, un chef de bureau de l'administration centrale, le deuxième adjoint, un contrôleur civil suppléant.

A Rabat, le chef des services municipaux est un chef de bureau des secrétariats généraux des colonies, le premier adjoint, un chef de bureau de l'administration centrale, le deuxième adjoint un contrôleur civil stagiaire.

assisté d'un ou de plusieurs adjoints. A Rabat, à Casablanca, à Marrakech et à Fez, il y a deux adjoints. A Azemmour, à Ouezzan et à Sefrou, il n'y a pas d'adjoint. En cas d'empêchement, le Chef des Services Municipaux est remplacé par un de ses adjoints, ou par tout autre agent, désigné à cet effet par arrêté du Résident Général.

Son rôle consiste à assister le pacha, dont aucun acte n'est valable sans son contre-seing.

Il peut être délégué, par arrêté du Grand Vizir, pour exercer toutes les attributions du pacha, sauf ce qui concerne le pouvoir réglementaire. Le dahir de 1917 lui a délégué les pouvoirs du pacha, en matière de travaux municipaux, de police municipale, d'hygiène, d'assistance et de surveillance des constructions.

Il est aussi officier de police judiciaire, officier de l'Etat-Civil et chargé de la légalisation des signatures des particuliers.

En fait, c'est presque le véritable maire des municipalités, un maire fonctionnaire. En vertu de délégations spéciales, il remplace, dans beaucoup de cas, le pacha et, pour les autres actes, pris ordinairement sur sa proposition, son visa est nécessaire.

LES COMMISSIONS MUNICIPALES

Les Commissions municipales peuvent être constituées suivant deux types différents :

1° La Commission municipale purement indigène, qui peut d'ailleurs comprendre deux sections :

L'une musulmane ;

L'autre israélite.

2° La Commission municipale mixte dans laquelle sont associés l'élément européen et l'élément indigène.

COMMISSIONS MUNICIPALES INDIGÈNES

Les Commissions indigènes sont instituées conformément aux règles admises par les coutumes locales. C'est là une sage mesure, surtout pour la constitution de municipalités dans les pays de coutumes herbères, où les habitants des tribus s'assemblaient déjà pour traiter des affaires communes.

A défaut de coutumes locales, les membres sont désignés par arrêtés du Grand Vizir.

Tous les membres de cette Commission sont donc indigènes, à l'exception toutefois du Chef des Services Municipaux.

Il n'existe plus, en fait, de Commission municipale indigène, la dernière qui subsistait, celle de Sefrou, a été transformée en Commission municipale mixte à partir du 1^{er} janvier 1927.

Ce genre de Commission convenait, en effet, aux centres où l'élément indigène représentait l'immense majorité de la population et où l'élément européen était négligeable. L'accroissement rapide de la population européenne devait forcément faire disparaître cette forme d'assemblée.

Il est à noter, toutefois, qu'à Fez, le medjless est composé uniquement d'indigènes, comme il existe

dans la Ville nouvelle, une assemblée composée uniquement de Français.

LES COMMISSIONS MUNICIPALES MIXTES

La Commission municipale mixte est composée de membres marocains (musulmans et israélites), et de membres français (39).

Le dahir du 8 avril 1917 avait prévu des membres indigènes et des membres européens mais n'avait pas spécifié la nationalité de ces derniers. Ce point vient d'être précisé par le dahir du 2 septembre 1931 (40). Mais, en fait, malgré l'imprécision du texte de 1917,

(39) Le Maréchal Lyautey était, en principe, hostile aux Commissions municipales mixtes dans lesquelles il voyait le moyen d'anéantir en fait les indigènes par des discussions et des délibérations en langue française auxquelles ils ne comprennent rien. Il aurait désiré établir, en partant du régime de Fez, une assemblée indigène et une assemblée européenne. Son idée était basée sur le point de vue suivant : dans les agglomérations du Maroc, la ville européenne est distincte de la ville arabe : à Meknès, Fez, Marrakech, il en est ainsi d'une façon absolue, de même à Rabat dans une large mesure. Casablanca et Oudjda font seules exception à cette règle.

Si les agglomérations sont séparées, les intérêts sont également distincts et il n'y a, en principe, rien de commun dans les questions de voirie, d'eau, d'électricité, d'hygiène, d'assistance. Dans ces conditions, rien ne s'oppose à la création de deux assemblées.

Cette formule, en définitive, n'a pas été adoptée car elle n'aurait pu être que temporaire et aurait compliqué l'administration. D'ailleurs, en faisant délibérer et voter à part les éléments européens et les éléments indigènes, on évite les inconvénients d'une assemblée mixte.

(40) Déjà, le premier dahir sur les municipalités, du 1^{er} avril 1913, n'avait pas précisé ce point.

Par contre, l'arrêté viziriel de 1919, qui avait créé une Commission municipale pour la Ville Nouvelle de Fez, avait établi une « Commission municipale française ».

L'arrêté viziriel du 1^{er} août 1930, qui avait modifié la composition de la commission municipale de Taza, ne faisait allusion qu'à « des membres français ».

De même les divers dahirs qui ont créé, dans certains centres des commissions d'intérêt locaux, ne prévoient, comme membres, que des indigènes et des citoyens français.

qui aurait permis la nomination d'étrangers, ne furent nommés membres des Commissions, que des citoyens français (41).

Cette façon d'agir, qui est très régulière, car aucun accord international n'impose la présence de conseillers étrangers, n'est pourtant pas conforme au précédent de Tunisie, où il existe, dans certains Conseils municipaux, des conseillers qui sont d'origine étrangère, en particulier, italiens et maltais.

L'admission d'étrangers dans les Conseils municipaux de Tunisie s'expliquait dans les débuts du Protectorat. Il n'y avait alors, parmi nos compatriotes, que peu de particuliers possédant la connaissance des êtres et des choses du pays, l'expérience des autres groupements étrangers n'était donc pas à dédaigner.

Des motifs analogues avaient produit jadis une situation pareille en Algérie, malgré que celle-ci fût une colonie et non un protectorat. De l'ordonnance de 1847 jusqu'à la loi de 1884, il y eut, dans presque tous les Conseils municipaux d'Algérie, des membres étrangers.

Une pareille situation ne s'est pas retrouvée au Maroc.

En 1913, il eût été anormal d'associer, aux décisions des Commissions municipales, des étrangers qui y échappaient par suite du régime capitulaire. Ce ré-

(41) Pourtant, lors de l'inauguration de la commission municipale de Casablanca, le 26 septembre 1913, le délégué à la Résidence avait annoncé que : « lorsque les Puissances auraient adhéré à l'organisation judiciaire prévue par les traités, le Gouvernement chérifien étudierait bien volontiers le moyen de faire appel à l'élite des colonies étrangères, pour établir sur des bases plus larges le fonctionnement des assemblées locales. » (Voir B. O. 1912-1913, p. 408).

gime d'ailleurs subsiste encore pour les nationaux britanniques et ceux des Etats-Unis ⁽⁴²⁾.

En 1917, la population française était assez nombreuse pour qu'il soit inutile de recourir à des éléments étrangers, pour former les assemblées municipales.

Ce régime, d'ailleurs, établi en Tunisie par simple faveur de notre part, a été une duperie, car certains de ces conseillers étrangers n'ont pas hésité à employer l'influence, tirée d'un mandat municipal, contre les intérêts français et à étaler des sentiments peu francophiles. Cette triste expérience ne devait pas être renouvelée au Maroc.

Constitution

Les Commissions municipales sont constituées par arrêté du Grand Vizir. Les Commissions peuvent également être dissoutes par arrêté du Grand Vizir.

Composition

Les membres des Commissions ne sont pas élus, mais nommés par le pouvoir central sur la proposition du Chef de la Région.

Le pacha est le président de la Commission, le Chef des Services Municipaux en est le vice-président.

Le nombre des notables français et des notables in-

(42) Les municipalités tunisiennes n'avaient été instituées, sauf celle de Tunis qui remonte avant le protectorat, qu'après l'abrogation du régime des capitulations.

digènes est basé sur l'importance relative de la population européenne et de la population indigène.

Voici la composition des Commissions des diverses municipalités ⁽⁴³⁾ :

COMPOSITION DES COMMISSIONS MUNICIPALES

VILLES	NOMBRE DE MEMBRES				ARRÊTÉ VIZIRIEL FIXANT CE NOMBRE
	français	musulmans	israélites	TOTAL	
Agadir					Aucune commission municipale n'a encore été constituée dans cette ville.
Azemmour ...	1	6	2	9	30 décembre 1926.
Casablanca ..	24	9	3	36	14 juin 1922.
Fédhala	3	2	1	6	17 juillet 1928.
Kénitra	12	6	1	19	30 décembre 1926.
Marrakech ...	9	9	3	21	31 mai 1919.
Mazagan	6	6	2	14	30 décembre 1926.
Meknès	12	9	4	25	30 décembre 1926.
Mogador	6	6	3	15	30 décembre 1926.
Ouezzan	3	6	1	10	23 avril 1927.
Oudjda	12	6	1	19	30 décembre 1926.
Rabat	15	12	3	30	13 janvier 1923.
Safi	6	6	2	14	30 décembre 1926.
Salé	3	6	2	11	26 décembre 1924.
Sefrou	1	6	3	10	30 décembre 1926.
Settat	2	4	1	7	3 mai 1919.
Taza	6	6		12	13 mars 1922 et 1 ^{er} août 1930.

Depuis le dahir du 23 janvier 1923, le Chef des Travaux Municipaux, le Directeur du Bureau municipal d'Hygiène, le Receveur Municipal et le Mothasseb n'assistent plus aux séances de la Commission municipale qu'à titre consultatif, comme conseillers techni-

(43) Il est probable que la composition des commissions municipales sera modifiée, pour tenir compte de l'accroissement de la population urbaine, constatée au dernier recensement de 1931.

ques, alors qu'ils avaient auparavant la qualité de membres de droit.

La présence de ces fonctionnaires se justifiait au début de la vie municipale des villes. Les Commissions, alors mal formées à leur rôle, avaient besoin d'être guidées par l'Administration.

Mais, en 1923, les notables, membres des Commissions municipales, étaient assez nombreux et assez mêlés à la gestion des affaires locales, pour qu'on laisse à leurs travaux toute la liberté nécessaire. Un déplacement de la majorité, obtenu par des voix de fonctionnaires, était aussi regrettable s'il se produisait dans le sens des propositions de l'Administration, que s'il se produisait dans le sens contraire. Dans le premier cas, en effet, l'opinion publique ne manquait pas de croire que les fonctionnaires de la Commission municipale avaient voté par ordre, et, dans le second cas, l'administration pouvait s'étonner que l'opposition à ses desseins lui vinssent de la part de ses agents. Ces inconvénients étaient évidents à Casablanca, depuis que la Commission municipale jouissait du pouvoir délibératif.

Au début, les notables étaient nommés pour un an. Sous le régime du dahir du 22 décembre 1926, les membres de la Commission étaient nommés pour trois ans. Tout membre sortant ne pouvait être désigné à nouveau, qu'après un délai de deux ans. Le renouvellement de la Commission s'effectuait par tiers dans chaque section, chaque année.

A l'heure actuelle (dahir du 2 septembre 1931), les membres de la Commission sont nommés pour six

ans et remplacés par moitié, dans chaque section, tous les trois ans.

Les pouvoirs des membres sortants peuvent être renouvelés.

En cas de vacances, par suite de décès, démission, ou toute autre cause, le mandat du nouveau membre prend fin à la date où aurait expiré celui de son prédécesseur.

Division de la Commission mixte

La Commission municipale mixte peut se diviser, lorsque le pacha le juge à propos, en deux ou trois sections distinctes, fonctionnant séparément : section européenne pour la ville nouvelle, et section indigène pour la ville indigène, la section indigène pouvant être divisée elle-même en section musulmane et en section israélite. Une circulaire du 16 janvier 1919 a même prescrit que cette division de la Commission serait obligatoire. En fait, cette règle n'est pas toujours suivie.

Au cas où tous les membres de la Commission mixte sont réunis, les indigènes et les européens votent à part et il est ensuite procédé, en séance plénière, à la totalisation des votes.

Fonctionnement des Commission municipales

La Commission municipale se réunit sur la convocation de son Président, le Pacha de la ville ou, à défaut, de son Vice-Président, le Chef des Services Municipaux. Aucune session n'est prévue. La Com-

mission est réunie aussi souvent que les affaires de la ville l'exigent.

La Commission ne peut valablement délibérer que si la majorité des membres en exercice assiste à la séance. Quand, après deux convocations successives, à trois jours d'intervalle, la Commission municipale ne s'est pas réunie en nombre suffisant, la délibération prise est valable après la troisième convocation, quel que soit le nombre des membres présents.

Un règlement intérieur, propre à chaque Commission, fixe les conditions de travail de l'assemblée.

La Commission se divise ordinairement en plusieurs Sous-Commissions. Chacune de ces Sous-Commissions, présidée par le Chef des Services Municipaux ou son adjoint, étudie les questions qui seront soumises à l'assemblée. Un rapporteur est chargé de présenter l'avis de la Sous-Commission sur l'affaire.

La Commission nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

S'il s'agit d'une affaire intéressant exclusivement, soit la ville ou la population européenne, soit la médina ou la population indigène, soit, le cas échéant, le mellah ou les israélites, la section intéressée peut être seule appelée à délibérer et son avis suffit.

S'il s'agit, au contraire, d'une consultation sur les affaires générales, communes aux villes et aux populations indigènes et européennes, les sections délibèrent et votent séparément. S'il y a accord entre

les votes des sections, la consultation est considérée comme acquise sans autre formalité. Si les votes des sections sont discordants, l'affaire est portée en assemblée plénière pour le vote d'ensemble ; les bureaux des sections ou leurs délégués peuvent, toutefois, se réunir au préalable pour l'étude en commun de la question.

Le Chef des Services Municipaux est présent ou représenté dans chaque section (44).

Il est dressé deux procès-verbaux des séances : l'un en langue française, l'autre en langue arabe. Chacun de ces procès-verbaux est transcrit sur un registre distinct. Les registres sont cotés et paraphés par le Chef des Services Municipaux.

Les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer.

Copie des délibérations est transmise à l'Administration supérieure dans le délai d'une huitaine.

Publicité des séances

Les séances de la Commission municipale ne sont pas publiques. Toutefois, la circulaire du 16 janvier 1919, a laissé aux Commissions la faculté de décider elles-mêmes pour chaque séance, de l'admission des représentants de la presse. En fait, la presse est toujours invitée aux réunions de la Commission.

(44) Cette procédure a été établie par la circulaire résidentielle du 16 janvier 1919.

Attributions des Commissions municipales

Les Commissions municipales sont des organismes consultatifs qui sont obligatoirement chargés d'émettre des avis sur les divers objets désignés à l'article 20 du dahir de 1917.

En outre, elles peuvent émettre des avis sur toutes les questions d'intérêt municipal, sur lesquelles le pacha jugera à propos de les consulter ; elles peuvent encore émettre des vœux d'ordre général, à l'exclusion des vœux ayant un caractère politique ou étranger aux objets d'intérêt local.

Les cas où la Commission municipale est obligatoirement appelée à donner son avis, sont les suivants :

1° Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions portant sur des immeubles ;

2° L'acceptation des dons et legs ;

3° Les actions en justice autres que les actions possessoires ;

4° L'établissement du budget, des taxes municipales, l'approbation des comptes, les emprunts municipaux ;

5° La passation des marchés de travaux ou de fournitures et des contrats de toute nature intéressant la municipalité, suivant les distinctions suivantes :

a) Marchés et contrats dont le montant total est supérieur à 20.000 francs, qu'ils s'exécutent ou non dans l'exercice budgétaire ;

b) Marchés et contrats donnant lieu à une dépense annuelle de 5.000 francs et quel qu'en soit le montant

total, lorsque leur exécution doit se poursuivre pendant deux ou plusieurs exercices budgétaires.

6° Le programme des travaux neufs imputables sur les fonds municipaux ;

7° L'ouverture, le déplacement, la suppression ou le changement d'affectation des marchés ;

8° La tarification des produits de première nécessité ;

9° L'ouverture des spectacles permanents.

Cette liste des divers cas où la Commission municipale doit être obligatoirement consultée n'a qu'un intérêt relatif, car il n'existe aucune disposition pour sanctionner cette obligation.

*
**

Action judiciaire de la municipalité

a) Action intentée par la municipalité

La municipalité ne peut ester en justice sans y être autorisée par le Grand Vizir.

Mais, elle peut, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance et défendre aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement des recettes municipales.

Elle peut aussi, depuis le dahir du 26 juillet 1924, poursuivre sans autorisation devant les juridictions répressives, toute personne qui se rendrait coupable d'infraction aux dispositions du dahir relatif aux droits de portes et de marchés.

Dans les cas où elle est nécessaire, l'autorisation

du Grand Vizir doit être donnée dans le délai de deux mois à compter de la demande. Si la décision n'est pas rendue dans le délai prescrit, la municipalité est autorisée à intenter l'action.

b) Action intentée contre la municipalité

Lorsqu'un particulier veut intenter une action judiciaire, autre qu'une action possessoire contre une municipalité, il doit, au préalable, adresser au Grand Vizir un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Récépissé lui en est délivré (45).

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

Le Grand Vizir adresse immédiatement le mémoire au Pacha, avec invitation de convoquer la Commission municipale, dans le plus bref délai, pour lui demander son avis.

L'avis de la Commission municipale est transmis, sans délai, au Grand Vizir, qui décide si la municipalité doit être autorisée à ester en justice.

La décision du Grand Vizir doit être rendue dans le délai de deux mois à dater du dépôt du mémoire.

En fait, par suite d'une délégation de pouvoirs, ce n'est pas le Grand Vizir qui joue ce rôle de tuteur des municipalités, mais le Secrétaire Général du Protectorat qui autorise, s'il y a lieu, après instruction du dossier par la Direction de l'Administration municipale, les actions judiciaires des municipalités.

(45) Voir à ce sujet, arrêt de la Cour d'Appel de Rabat, du 28 février 1928. Recueil T. IV, p. 375.

CHAPITRE III

Le pouvoir réglementaire du Pacha

Arrêtés municipaux

Nous avons vu que le dahir de 1917 donne au pacha le pouvoir de prendre des arrêtés pour assurer, dans le sens le plus large du mot, le bon ordre dans la ville.

Ce pouvoir réglementaire du pacha est très ancien. La tradition administrative chérifienne l'a toujours reconnu, et le dahir de 1917 n'a fait que préciser sur ce point les attributions du pacha.

Nous allons montrer sous ses différents aspects, ce pouvoir réglementaire, en étudiant successivement la confection et la forme des arrêtés municipaux, l'étendue des pouvoirs du pacha, les sanctions aux infractions des arrêtés, enfin, en comparant ce pouvoir réglementaire avec celui du maire des communes de France.

I. — CONFECTION DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX

Le pacha prend ses arrêtés sur la proposition du Chef des Services Municipaux. Ordinairement, l'avis de la Commission municipale est demandé ; parfois cet avis est obligatoire, conformément à l'article 20 du dahir de 1917.

Pour être exécutoire, les arrêtés du pacha doivent, conformément à l'arrêté 3 du dahir de 1917, être re-

vtus de l'approbation du Grand Vizir. Mais, en fait, par suite d'une délégation (1) de pouvoir, c'est le Secrétaire Général du Protectorat ou son délégué, le Directeur de l'Administration municipale (2), qui est chargé de donner l'approbation.

Le Secrétaire Général du Protectorat a, à son tour, par un arrêté du 29 juin 1922, subdélégué ce pouvoir aux chefs de régions. Ces derniers approuvent tous les arrêtés municipaux, sauf ceux qui créent des taxes municipales et ceux qui modifient les alignements de voirie. Ils peuvent d'ailleurs prendre, en toute occasion, l'avis du Secrétaire Général du Protectorat, avant d'approuver un texte.

Sous le régime du dahir du 1^{er} avril 1913, instituant les Commissions municipales, un arrêté du 8 mars 1914 avait prévu qu'en cas d'urgence les arrêtés municipaux pourraient être rendus immédiatement exécutoires, sans approbation préalable du Grand Vizir (3).

Cette procédure d'urgence n'a pas été maintenue par le dahir de 1917. Il est permis toutefois, lorsqu'il est opportun d'appliquer une mesure sans délai, de demander l'assentiment de la Résidence par voie téléphonique ou télégraphique (4).

(1) A. V. du 2 juillet 1917 et A. R. du 15 mai 1922.

(2) Décision du Secrétaire général du 29 novembre 1930.

(3) A. V. du 8 mars 1914 ;

(4) Circulaire n° 1.601 du 2 juillet 1918.

« ARTICLE PREMIER. — Tous les arrêtés réglementaires et permanents pris par les pachas des villes érigées ou non en municipalités ne pourront être publiés et mis à exécution qu'après avoir été visés, pour approbation, par le Secrétaire général chérifien, muni à cet effet d'une délégation permanente.

« Ces arrêtés seront toutefois exécutoires de plein droit à l'ex-

A cette règle, qui exige l'approbation préalable par le pouvoir central de tout arrêté municipal, il n'existe qu'une seule exception : les arrêtés approuvant les tarifications des mothassebs sont immédiatement exécutoires.

Forme des arrêtés

Aucune réglementation n'existe pour la rédaction des arrêtés du pacha.

La question s'était présentée de savoir si le visa de l'autorité de contrôle devait être obligatoirement apposé sur le texte arabe ou seulement sur le texte français. Il a été recommandé d'apposer le visa sur les deux textes. Mais un arrêté du pacha, dont seul le texte français aurait été visé, serait-il valable ? Question délicate à résoudre. Les tribunaux seraient compétents pour trancher la difficulté.

La forme habituelle des arrêtés du pacha est la suivante :

Le Pacha de...

Vu le dahir du 8 avril 1917,

Vu le dahir du 24 décembre 1918, instituant une sanction générale aux arrêtés des Pachas et Caïds,

Sur la proposition du Chef des Services Municipaux,

La Commission municipale entendue dans sa séance du...

piration d'un délai de 30 jours si aucune décision n'est intervenue dans l'intervalle.

« Le délai commencera à courir dès le jour de l'enregistrement du pli au départ.

« ART. 2. — En cas d'urgence les arrêtés municipaux seront exécutoires sans approbation préalable.

« Mention de l'urgence devra être faite dans les considérants du texte. »

ARRETE :

.....
.....
.....

A, le

Signature du Pacha :

Visa du Chef des Services Municipaux :

Approbation du Chef de la Région (ou du
Directeur de l'Administration municipi-
pale) par délégation du Grand Vizir et
subdélégation du Secrétaire Général du
Protectorat :

Traduction certifiée conforme par l'interprète.

Publication des arrêtés

Ces arrêtés des pachas, pris au fur et à mesure du développement des villes, représentent déjà un monument imposant, mais assez peu connu, car s'il existe un Bulletin officiel portant à la connaissance du public les dahirs et les arrêtés viziriels et autres décisions de l'Administration supérieure, rien de tel n'est en usage pour la publication des arrêtés municipaux, pris dans chaque ville. Seule Casablanca publie un bulletin spécial, donnant le texte de ces arrêtés. On a parfois demandé que le Bulletin officiel publiât les principaux arrêtés municipaux pris dans les villes marocaines.

II. — ETENDUE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU PACHA

Les articles 3 et 4 du dahir de 1917 énumèrent les différentes matières soumises à la réglementation du pacha.

Le pacha peut prendre des arrêtés à l'effet :

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité ;

2° D'établir, d'après les dahirs et règlements en vigueur, des taxes et contributions municipales ;

3° De tarifer, après avis du mothasseb, les produits de première nécessité dans les lieux de vente autres que ceux où sont obligatoirement appliquées les mercuriales établies par ce fonctionnaire ; de régler les conditions de vente des denrées et produits de première nécessité ; de réglementer le colportage ; d'interdire sur la voie publique les transactions, ainsi que le racolage des denrées ; de créer, déplacer, supprimer les marchés ou d'en changer l'affectation.

4° D'assurer la police municipale.

La police municipale a pour but d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment les mesures à prendre :

a) Pour assurer la sûreté et la commodité des passages dans les voies publiques : nettoyage, éclairage, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des édifices menaçant ruine, interdiction d'exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices, ou de jeter sur la voie publique tous objets dont la chute ou le jet pourrait être dangereux pour les passants ou causer des exhalaisons nuisibles.

b) Pour réprimer les atteintes à la tranquillité et maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait des rassemblements de personnes, tels que : foi-

res, marchés, spectacles, jeux, cafés et autres lieux publics.

c) Pour régler le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations.

d) Pour enrayer ou faire cesser les incendies, sinistres, inondations et autres calamités publiques.

e) Pour assurer la salubrité et l'hygiène, particulièrement la fidélité de la livraison et la salubrité des denrées et pour enrayer la propagation des maladies épidémiques ou contagieuses.

f) Pour mettre provisoirement en sécurité les aliénés, à charge d'en référer, sans délai, à l'autorité compétente.

Le pouvoir réglementaire des pachas est donc beaucoup plus étendu que celui des maires de la métropole, qui s'exerce uniquement sur les mesures de police. Le pacha peut, comme nous l'avons vu, établir des taxes municipales, tarifier les produits de première nécessité, en régler les conditions de vente, etc...

A titre d'exemple, voici un arrêté municipal du pacha de Casablanca, en date du 14 septembre 1926, portant règlement de la fabrication et de la vente du pain. Ainsi qu'on le verra, par la lecture de cet arrêté, le problème du bon pain peut être résolu au Maroc, par simple arrêté municipal. Le pain chimique est interdit. Le taux de blutage de la farine est prévu de façon à maintenir au pain les qualités nutritives du gluten, le consommateur est protégé contre le faux poids et les prix trop élevés. En France, le Maire ne peut que fixer le prix du pain et une loi ou

un décret serait nécessaire pour régler les autres points prévus à l'arrêté municipal de Casablanca.

Arrêté municipal de Casablanca, du 14 septembre 1926, portant réglementation de la fabrication et de la vente du pain

ARTICLE PREMIER. — Les boulangers de la ville de Casablanca sont tenus de fabriquer et de mettre en vente du pain pesé, fabriqué exclusivement avec de la farine de blé tendre, blutée à 70 %.

ARTICLE 2. — L'emploi de la farine de seconde de blé tendre est interdite dans la fabrication du pain, sauf pour le fleurage.

ARTICLE 3. — La forme de pain dont la fabrication est imposée par l'article premier doit, tant pour la vente en boutique que pour la vente à domicile, peser au minimum un kilogramme, réserve faite d'une tolérance qui ne pourra pas excéder 5 %, pour le pain sorti du four depuis plus de 6 heures.

Pour la vente en boutique, cette tolérance ne fait pas obstacle à la vente au poids, laquelle, le cas échéant, obligera le boulanger à faire l'appoint.

ARTICLE 4. — Ce pain doit être vendu à raison de 2 f. 70 le kilo.

ARTICLE 5. — Il doit présenter, lors de sa mise en vente, les qualités incontestables de pain du jour.

Il doit en être également ainsi du pain débité pour faire l'appoint.

ARTICLE 6. — Les boulangers ont la faculté de fabriquer et de mettre en vente des pains de fantaisie et de luxe. Ces pains doivent être exclusivement fabriqués avec de la farine de blé tendre de première qualité. Ils ne sont soumis à aucune réglementation de poids ni de prix.

.....

ARTICLE 9. — Les boulangeries doivent être constamment et convenablement approvisionnées en pain de la qualité dont la fabrication est imposée.

Lorsqu'ils en sont dépourvus, les boulangers sont tenus de livrer du pain de luxe à raison de 2 f. 70 le kilogramme.

III. — SANCTIONS AUX INFRACTIONS DES ARRÊTÉS

MUNICIPAUX

Sous le régime du premier dahir sur les municipalités, du 1^{er} avril 1913, les sanctions aux infractions des arrêtés municipaux étaient celles prévues à l'article 471, paragraphe 15, du *Code pénal*. Sanctions anodines, insuffisantes dans un pays neuf, pour obtenir une exacte police municipale.

Un dahir du 26 mars 1914, fixa des pénalités spéciales en cas d'infraction à certains arrêtés des caïds et des pachas. Ce dahir classait en quatre catégories les infractions aux arrêtés et déterminait, pour chaque catégorie, des peines du taux correctionnel.

1° En matière de voirie : amende de 1 à 300 francs, emprisonnement de six jours à un mois ou l'une de ces deux peines.

2° En matière de santé et hygiène publiques : amende de 16 à 1.000 francs, emprisonnement de six jours à deux mois ou l'une de ces deux peines.

3° En matières de débits de boisson, des mesures en vue d'entraver l'alcoolisme : amende de 50 à 2.000 francs, emprisonnement de 15 jour à 6 mois ou l'une de ces deux peines.

4° En matière de fraudes alimentaires : amendes de 500 à 10.000 francs, emprisonnement de trois à sept mois, ou l'une de ces deux peines.

Pendant la guerre, pour arrêter la hausse illicite des denrées alimentaires, les pachas prirent des arrêtés rendant obligatoires les mercuriales établies par les mothassebs. Ces arrêtés prévoyaient la saisie et la confiscation de la marchandise. Le premier ar-

rêté de ce genre fut celui du 4 août 1914, du pacha de Casablanca.

L'application de ces arrêtés par un tribunal chérifien, saisi à l'encontre des sujets marocains, ne présentait aucune difficulté, puisque, devant ces tribunaux, la peine était laissée à la prudence du juge (5). Pour les tribunaux français la situation était plus délicate. Notre Code pénal n'admet la confiscation, suite naturelle de la saisie de denrées périssables, que pour les cas où elle est expressément et spécialement prononcée par le texte à appliquer. Or, l'article 471 ne prévoit pas la confiscation, et il n'appartient pas à un pacha, pas plus qu'à un maire de la métropole, d'établir une sanction aux dispositions qu'il inscrit dans un arrêté.

Pour mettre fin à ces difficultés, fut pris *le dahir du 28 octobre 1914*, qui établit des sanctions aux arrêtés municipaux sur les tarifs des mothassebs (6) et, en particulier, la confiscation des denrées saisies.

Un dahir du 5 août 1916 abrogea les paragraphes 2, 3 et 4 du dahir du 26 mars 1914, dont les matières

(5) Depuis le dahir du 4 août 1918, qui réglemente la juridiction des pachas et caïds, les peines que peut infliger la mahakma du pacha sont fixées et ne doivent pas dépasser deux ans de prison et 2.000 francs d'amende.

(6) Voici l'article premier du dahir du 26 octobre 1914, qui est toujours en vigueur.

« Les arrêtés des municipalités concernant les tarifs des mothassebs sur les marchandises et denrées de première nécessité, pris sur le territoire du Protectorat de la France au Maroc, depuis le 6 ramadan 1332 (31 juillet 1914), seront exécutés selon leur formule et teneur. Dans tous les cas où une saisie aura été prescrite et aura été effectuée, lorsque procès-verbal aura été dressé contre les contrevenants, le juge de l'infraction, au cas de condamnation, devra nécessairement prononcer la confiscation. Les présentes dispositions auront, en temps que besoin, effet rétroactif. »

avaient été réglementées par des dahirs spéciaux et modifia le premier sur les infractions en matière de voirie, en ramenant les pénalités à une amende de un à quinze francs et à un emprisonnement de un à trois jours.

Le dahir du 26 mars 1914 correctionnalisait, en effet, des infractions qui n'étaient que contraventionnelles dans la Métropole. Et, cette aggravation avait des répercussions sur le casier judiciaire du contrevenant, même primaire. On était tombé dans la nécessité de noter au casier judiciaire des condamnations pour défaut de balayage ou pour défaut de couvercle à une boîte à ordures (7).

Malgré ces modifications successives, il n'existait encore aucune sanction générale aux arrêtés des pachas.

Pour combler cette lacune, devenue d'autant plus gênante que la crise économique qui sévissait alors, obligeait les pachas à prendre de nombreuses mesures, fut pris *le dahir du 24 décembre 1918*, instituant une sanction générale aux arrêtés des caïds et des pachas, et modifiant les sanctions précédemment prévues pour la répression des infractions aux tarifications des mothassebs.

Sous l'empire de ce dahir de 1918, toujours en vigueur, les infractions aux arrêtés des pachas sont punies d'une amende d'un à quinze francs et d'un em-

(73 Un incident assez comique se produisit. Un honorable colon condamné à sept francs d'amende pour contravention à la sécurité de la circulation publique, fit imprimer des cartes de visite sur lesquelles on lisait, à la suite de son nom, la qualité de : « repris de justice ».

prisonnement d'un à cinq jours, ou de l'une de ces deux peines seulement.

La sanction consiste donc en une peine de simple police. Cette disposition évite les inconvénients de la correctionnalisation, en particulier, l'inscription au casier judiciaire.

Il y a toutefois dérogation à cette règle dans deux cas :

1° Quand les infractions prévues sont réprimées par des dahirs (dahirs sur le roulage, l'ivresse publique, sur l'art de guérir, sur les fraudes alimentaires, etc.).

Ces infractions sont réprimées par les pénalités portées par ces dahirs.

2° Quand les arrêtés des pachas sont pris en matière d'alimentation, de ravitaillement, de lutte contre la vie chère et en cas d'infractions aux tarifs des *mothassebs*.

Dans ces cas, les infractions sont punies d'une amende de seize à cinq cents francs et d'un emprisonnement de six jours à un mois, ou l'une de ces deux peines.

Toutefois, l'article 3 du dahir de 1918 prévoit des circonstances atténuantes et le sursis à l'exécution de la peine, en cas de condamnation à l'emprisonnement ; il laisse au juge, en cas de récidive, la latitude de doubler le maximum des peines ; enfin, il autorise la saisie et la confiscation des marchandises qui ont donné lieu à contravention.

Ces pénalités, plus sévères en matière d'alimentation, sont toujours le souvenir de la période héroïque de la lutte contre la vie chère.

IV. — COMPARAISON DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU PACHA AVEC CELUI DU MAIRE (1)

Pour comprendre plus facilement le pouvoir du pacha en matière réglementaire, nous allons le comparer avec celui du maire de la métropole.

Cette comparaison portera successivement :

Sur l'étendue du pouvoir réglementaire du pacha et du maire ;

Sur les sanctions prévues en cas d'infraction aux mesures prises par le pacha et par le maire ;

Sur la légalité et la force des arrêtés du pacha et du maire.

1° *Etendue du pouvoir réglementaire*

Le pouvoir réglementaire du maire d'une commune de France s'exerce, d'après l'article 94 de la loi du 5 août 1884, dans la limite de ses pouvoirs en matière de police municipale, lorsque sont en jeu la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

D'après l'article 4 du dahir du 8 avril 1917, le pouvoir réglementaire des pachas et des caïds s'applique d'abord à la police municipale, mais aussi à toutes les mesures d'ordre local, qu'elles aient pour but l'établissement de taxes et de contributions municipales ou la tarification de produits de première nécessité.

2° *Sanctions*

La sanction pénale des arrêtés du maire, prise en matière de police est contenue dans le paragraphe 15 de l'article 471 du Code pénal, d'après lequel toute

(8) Voir l'article de M. Bayssières « Droit administratif marocain » dans la *Gazette des Tribunaux du Maroc* 1931, n° 441.

contravention à un arrêté municipal légalement fait est puni d'une amende de un à cinq francs. Les arrêtés des maires ne concernant pas la police municipale, sont dépourvus de toute sanction pénale (Cassation, 24 novembre 1896, *Bulletin des Arrêts criminels*, n° 281, p. 581).

La sanction des arrêtés du pacha est prévue par le dahir du 24 décembre 1918, qui édicte, en règle générale, une peine d'amende d'un à quinze francs et un emprisonnement d'un à trois jours, ou l'une de ces deux peines. Mais, des peines correctionnelles sont prévues en cas d'infraction à des arrêtés portant sur certaines matières.

3° *Légalité*

a) Le juge de simple police de France, saisi d'une contravention, a le devoir d'apprécier la légalité de l'arrêté du maire, qui a donné lieu à cette contravention.

Rien de pareil dans le protectorat marocain, l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal, ne s'applique plus. Aucun texte ne permet à l'autorité judiciaire d'apprécier la légalité d'un arrêté du pacha. Aucune exception pour illégalité ne peut être portée devant les tribunaux répressifs.

b) Il est possible de faire annuler un arrêté du maire par un recours au Conseil d'Etat, en cas d'excès de pouvoirs, de détournements de pouvoirs, de violation des formes ou de violation de la loi.

Aucune juridiction pareille n'existe au Maroc. Aucun recours contentieux ne peut être exercé, les par-

ticuliers n'ont, contre un arrêté municipal, régulièrement fait et approuvé, qu'un recours purement gracieux à l'autorité centrale, pour obtenir le retrait de l'arrêté.

4° Force exécutoire

Tout arrêté réglementaire pris par un pacha doit être approuvé par l'autorité centrale, représentée par le Secrétaire Général du Protectorat, ou par ses délégués : le directeur de l'Administration municipale ou les chefs de Région. Cette approbation est nécessaire pour donner force exécutoire aux arrêtés pris par les pachas.

Les arrêtés du maire ont, par eux-mêmes, force exécutoire. L'approbation du préfet n'est pas nécessaire. Toutefois, ceux portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois seulement après remise de l'ampliation à la préfecture.

De cette comparaison, il ressort que le pacha est placé sous une tutelle beaucoup plus étroite que le maire, puisque tous ses arrêtés, déjà visés par le Chef des Services Municipaux, doivent, en outre, être approuvés par le pouvoir central.

Par contre, le pacha a des pouvoirs plus étendus que le maire, et il n'est pas bridé par les diverses mesures qui permettent aux administrés des communes de France, de limiter l'arbitraire des autorités municipales.

Cette question si importante de la protection des intérêts des particuliers contre les actes du pacha fera l'objet d'un chapitre spécial.

CHAPITRE IV

Fez **Son régime municipal**

Pourquoi Fez a une organisation municipale spéciale ?

Fez est la vraie capitale du Maroc indigène.

Fondée en 808 par Idriss II, au début de l'invasion islamique du Maroc, Fez est une ville sainte, qui abrite le tombeau de son fondateur.

Elle est célèbre dans tout le monde musulman d'Afrique et d'Orient, par sa vieille université karaouyne, qui est considérée, à côté de la Zitouna de Tunis et d'Al-Azhar du Caire, comme l'un des trois foyers religieux et intellectuels qui ont éclairé et réchauffé l'Islam.

Sa population bourgeoise et lettrée a un esprit très particulier, sceptique et frondeur. D'après M. Marty (2), quatre traits principaux paraissent déterminer la mentalité fassie : « l'esprit religieux, l'esprit de finesse, l'esprit pratique et la fierté », et, remarque-t-il, « ce sont là des qualités qui, poussées à l'extrême, sont tout près d'être des défauts. C'est pourquoi ils caractérisent assez bien les deux côtés de la médaille, l'âme collective des citoyens de Fez ».

Une pareille population est évidemment difficile à manier. La moindre mesure administrative, le geste

(1) Dahir du 3 septembre 1912, arrêté viziriel du 28 avril 1917, arrêtés viziriels des 3 mai et 19 juillet 1919.

(2) L'Afrique Française, année 1925, n° 8 bis.

le plus anodin de l'autorité y sont l'objet de commentaires passionnés et peuvent avoir des conséquences les plus inattendues (3).

Enfin, Fez se distingue des autres villes, par sa configuration. Cette cité, de plus de 100.000 habitants, est composée de trois villes distinctes, différentes d'aspect, de population, de mœurs et de caractères.

La partie la plus ancienne est « Fez-el-Bali », Fez le vieux, bâtie sur les deux rives escarpées de l'Oued Fez, c'est la ville musulmane, la Médina.

Près de la ville ancienne, autour des vieux palais impériaux, s'est élevé, bien plus tard, « Fez-Djedid », Fez le neuf destiné aux soldats du Sultan. Tout près, contre les murs de ces palais, pour y être mieux protégés, les juifs se sont groupés dans un Mellah.

Enfin, à plusieurs kilomètres de distance, dans une vaste plaine, s'est édifiée depuis 1912, une très belle ville européenne, qui se développe en vérité à la façon des grandes villes américaines, et qui compte actuellement près de 10.000 européens.

Tous ces traits particuliers de la cité de Fez et de sa population déterminèrent le Protectorat à doter, dès 1912, cette ville d'une Administration municipale nettement différente de celles des autres villes du Maroc.

(3) C'est à Fez, qu'en 1912, se produisirent les fameux massacres qui coûtèrent la vie à de nombreux Français.

C'est à Fez également que, l'année dernière, au moment de la promulgation du dahir sur la justice berbère du 16 mai 1930, eut lieu une manifestation anti-française et ce sont les milieux lettrés de Fez qui envoyèrent au Sultan une délégation pour demander le retrait de ce dahir et qui firent réciter dans toutes les Mosquées du Maroc, l'invocation particulière à laquelle on recourt lorsque l'Islam est en danger.

Caractéristiques du régime municipal de Fez

Le régime municipal de Fez diffère du régime de droit commun de 1917, sur les points suivants :

1° Il existe pour l'administration de la ville, au lieu d'une seule assemblée, comme dans les autres municipalités, trois Commissions municipales distinctes :

Un medjless musulman, qui s'occupe de la ville indigène ou médina;

Un medjless israélite, qui s'occupe du mellah;

Une Commission municipale française qui s'occupe de la ville nouvelle.

Malgré l'existence de ces trois assemblées, la ville de Fez ne forme qu'une seule municipalité.

2° Les medjless indigènes sont élus par des notables et non nommés par le pouvoir central.

3° Ces medjless ont voix délibérative et non simplement consultative.

C'est la ville indigène de Fez qui est, en somme, dotée du régime municipal le plus libéral du Maroc.

Une mesure semblable, prise quelques mois à peine après les troubles sanglants de 1912 (4), pouvait sembler inopportune. Ce fut au contraire une heureuse audace et l'esprit « communard » de la population de Fez, comme l'appelle M. Piquet, s'est très bien accommodé de ces institutions libérales (5).

Ce régime a été maintenu en 1917, au moment de

(4) Le dahir est du 3 septembre 1912.

(5) *Le Maroc*, par Piquet, Librairie Colin, éd. 1920.

la promulgation du dahir sur le statut municipal, par un arrêté viziriel du 28 avril 1917 (6).

Assemblée musulmane : Medjless-el-Bali

HISTORIQUE

Fez n'avait jamais possédé, avant notre Protectorat, d'assemblée municipale. Le pacha et le mothasseb administraient seuls la ville.

Toutefois, à la mort de chaque souverain, pendant la vacance du trône, une Commission composée de dix membres, avait pour mission d'assurer l'ordre et la sécurité dans la ville (7). Mais, cette Commission était dissoute, aussitôt que le nouveau Sultan était nommé.

COMPOSITION

L'assemblée musulmane, *Medjless-el-Baladi* (Conseil de la Ville, est placée sous la présidence du Pacha, assisté du Chef des Services Municipaux, qui fait fonction de Vice-Président. Elle comprend quinze membres à voix délibérative :

(6) A. V. du 28 avril 1917, B. O., p. 489.

« La ville de Fez demeure dotée d'une commission municipale indigène constituée et composée suivant les règles actuellement admises dans cette municipalité et comportant deux sections : une section musulmane pour la Médina et une section israélite pour la Mellah. »

(7) A propos de cette commission d'interrègne, M. Vattier fait remarquer que peut-être était-ce là « une façon détournée, mais habile, de constituer des otages garantissant le loyalisme des habitants de la capitale, réputés frondeurs et assez ennemis du pouvoir ». (Afrique Française, décembre 1924).

1° Six membres de droit :

Le pacha et ses trois kalifats ;

Les deux mothassebs de Fez-Bali et de Fez-Djedid ;

Le naïb, réduit aujourd'hui au rôle de rapporteur, qui était chargé autrefois de veiller à l'exécution des décisions de l'assemblée.

2° Huit membres, élus pour deux ans, à raison de deux membres par arrondissement.

ELECTIONS

Chaque année l'assemblée élue est renouvelée par moitié, à raison d'un membre par arrondissement (8). Les élections ont lieu au début de l'année musulmane. Elles n'ont pas lieu au suffrage universel, mais d'après un système censitaire. Six cents notables au plus forment le collège électoral. Le pacha convoque les notables de chaque quartier au Dar-el-Medjless (le Palais de l'Assemblée municipale). Des bulletins de vote sont distribués à ces électeurs, qui inscrivent le nom du candidat qu'ils désirent nommer au Medjless.

Le scrutin est ensuite dépouillé en présence de deux

(8) La ville de Fez est, en effet, divisée en quatre arrondissements :

1° Adouet el Andalous ou Andalouslyané, ainsi appelé parce que les Maures qui furent chassés de l'Andalousie s'y installèrent ;

2° Adouet Lemtiyine, ainsi nommé parce qu'il était habité par les indigènes de Lemta, qui se trouve à quelques kilomètres de Fez, sur les pentes nord du mont Zalagh qui domine la ville ;

3° Adouet el Adoua, le plus vieux quartier de l'ancienne cité ;

4° Adouet Fez Djedid.

Chaque adouet ou arrondissement est composé de six quartiers, sauf Fez Djedid qui n'en a que trois. Le total des quartiers de Fez est donc de vingt et un.

adouls ou notaires musulmans, et le nom du candidat qui a obtenu le plus de voix dans chaque quartier, est annoncé à haute voix aux électeurs.

ATTRIBUTIONS

Le medjless ne done pas simplement des avis, mais il prend des délibérations, qui doivent être approuvées par le Grand Vizir. Ses attributions sont d'ordre administratif et financier ; il s'occupe des intérêts de la ville indigène (9).

Le Medjless israélite

Les attributions de l'Assemblée musulmane ne s'étendent pas au delà de l'agglomération musulmane de Fez-Djedid. La population israélite, condensée dans le mellah, a été dotée, dès 1912 également, d'une Assemblée spéciale.

(9) Les séances du medjless se sont toujours tenues sans aucun incident et dans le plus grand calme.

M. Piquet décrit ainsi une séance :

« Les membres, assis à une table recouverte d'un tapis vert, où se trouve en face de chaque place le classique buvard européen, (*et non la boîte à poussière en usage au vieux Maroc*), prennent les décisions les plus sages et administrent parfaitement la ville. »

De même, M. Vattier écrit :

« Je me souviens de la très forte impression que fit cette Assemblée musulmane au Président de la République, M. Millerand, à son passage à Fez (1922). Après les salamalecs d'usage, le Pacha pria le Président de la République de vouloir bien présider d'honneur la séance du medjless, qui se déroula alors, comme d'habitude, au milieu des échanges de vues des assistants, discussions aussi sensées que courtoises, dans un calme et une dignité que pourraient envier plus d'une assemblée d'Europe »

Cette Assemblée comprend, outre le Cheik el Youd, Président de la Communauté israélite, et le Directeur de l'Ecole de l'Alliance Universelle, six membres élus pour deux ans et renouvelables chaque année par moitié. Les élections ont lieu dans les mêmes conditions que pour le Medjless musulman.

Le Medjless israélite est présidé par le pacha, assisté du Chef des Services Municipaux. Il prend des délibérations et fonctionne suivant les règles analogues à celles adoptées pour le Medjless baladi. Ces attributions s'étendent à tout le Mellah.

Le Commission municipale française

Avant 1919, par suite du peu d'importance des intérêts européens dans la ville de Fez, ces derniers n'étaient représentés par aucune Assemblée ou Commission. C'est seulement un arrêté viziriel du 3 mai 1919 qui organisa la Commission municipale française ⁽¹⁰⁾.

Cette Commission est soumise, pour son organisation et ses pouvoirs, au droit commun municipal (dahir du 8 avril 1917).

Ces membres, au nombre de neuf ⁽¹¹⁾ ne sont pas élus mais nommés pour trois ans par le pouvoir central.

(10) Arrêté viziriel du 3 mai 1919 (B. O., p. 423).

« La ville de Fez est dotée d'une commission municipale française qui pourra être appelée à donner son avis sur toutes les questions municipales intéressant la population européenne. »

(11) Arrêté viziriel du 19 juillet 1919.

Elle se réunit, comme les deux Commissions indigènes, à part, sous la présidence du Pacha qui, en fait, a délégué ses pouvoirs au Chef des Services Municipaux, Vice-Président de droit des trois Commissions.

Comme pour les Commissions municipales des autres villes, assistent aussi aux séances, à titre consultatif : l'ingénieur municipal, le mothasseb, le Directeur du Bureau d'Hygiène et le Receveur municipal.

La Commission française ne prend pas de délibérations, mais donne simplement son avis.

Ces trois Commissions de la municipalité tripartite de Fez ont fonctionné jusqu'ici dans d'excellentes conditions et ont eu, entre elles, les meilleurs rapports.

Elles ont, en toutes occasions, donné leur aide et leur appui au Pacha et au Chef des Services Municipaux et ont grandement contribué à la tâche difficile et délicate de l'administration d'une ville de plus de 100.000 habitants, de races, de mœurs et de religions différentes.

CHAPITRE V

Casablanca **Son régime municipal**

Pourquoi Casablanca a une organisation particulière ?

IMPORTANCE DE CASABLANCA (2)

Casablanca est la grande cité commerçante du Maroc. Elle apparaît au voyageur qui débarque comme un vaste chantier en pleine activité.

Casablanca est née des incidents de 1907, qui, mettant en péril la vie de nos compatriotes qui construisaient un port à barcasses, pour le compte du Sultan Abdel-Aziz, obligèrent la France à y débarquer des troupes.

A la suite de nos troupes, arrivèrent des mercantils et des coureurs d'aventures, en quête d'affaires à réaliser rapidement. Autour des camps militaires, on dressa des boutiques, des cantines.

L'instauration du Protectorat en 1912 accentua ce mouvement, ce fut la ruée sur Casablanca.

Enfin, la construction d'un grand port et l'existence d'un riche hinterland assurèrent la prospérité de la ville.

(1) Dahirs des 8 avril 1917, 1^{er} juin 1922, 22 décembre 1926, 13 septembre 1928, 2 mai 1930, 2 septembre 1931.

(2) Casablanca, la Maison Blanche, en arabe Dar el Beida, bâtie sur les ruines d'Anfa, par le Sultan Sidi Mohamed, tire son nom de la maison blanche du Caïd, autour de laquelle se pressaient quelques baraques de roseaux.

Casablanca, à l'heure actuelle, est une grande ville moderne, bien aménagée.

Au recensement de 1931, Casablanca compte plus de 160.000 habitants, dont 56.000 européens. Sa population européenne représente le tiers de la population européenne du Maroc.

De grands travaux d'édilité ont été exécutés. 339 kilomètres de chaussées empierrées ont été construits ; 52 kilomètres d'égouts collecteurs et 145 kilomètres d'égouts secondaires étaient en service au 31 décembre 1929.

Le budget de Casablanca, en 1918, se chiffrait à 4.733.000 francs de recettes et 3.874.000 de dépenses ; pour l'année 1929, les recettes se sont élevées à 54.820.870 francs et les dépenses à 41.317.205 francs.

Cet accroissement formidable du budget en dix ans indique bien l'importance et la prospérité de Casablanca.

La situation particulière de Casablanca, par rapport aux autres villes du Maroc, a conduit le Protectorat à doter cette ville d'un régime municipal spécial, témoignage de son évolution plus avancée.

Organisation municipale

La Charte municipale de Casablanca est contenue dans un dahir du 1^{er} juin 1922, modifié et complété par les dahirs du 22 décembre 1926, 13 septembre 1928, 2 mai 1930 et 2 septembre 1931.

Le dahir de 1917 reste en vigueur pour les points qui n'ont pas été modifiés par les dahirs de 1922 et suivants.

CARACTERISTIQUES DE CE RÉGIME

Le régime de Casablanca diffère du régime de droit commun de 1917, sur deux points principaux :

1° L'assemblée communale est délibérative et non simplement consultative, comme dans les autres municipalités.

2° Il existe un organe spécial, un Vice-Président, élu par la Commission, doté de certains pouvoirs spéciaux.

Quelques différences encore complètent l'originalité du statut de Casablanca : les délibérations de la Commission sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage, et tout contribuable peut demander l'annulation de ces délibérations si elles tombent sous le coup des articles 11 et 12 du dahir de 1922.

Nous étudierons successivement l'organisation et le rôle de la Commission municipale et les pouvoirs du Vice-Président.

La Commission municipale

I

DÉSIGNATION DES COMMISSAIRES, DURÉE DE LEURS FONCTIONS

Les membres de la Commission municipale ne sont pas élus, ils sont désignés par le Grand Vizir.

La Commission est mixte ; elle comprend 21 européens, 6 musulmans et 2 israélites.

Les Commissaires sont nommés pour 6 ans et remplacés par moitié, chaque année. Avant le dahir du 2 septembre 1931, ils étaient nommés pour trois ans. A l'expiration de cette période, une nouvelles désignation ne pouvait intervenir qu'après un délai de trois ans. Toutefois cette durée de trois ans pouvait être prorogée pour une nouvelle période de trois ans, en faveur du Vice-Président et du rapporteur général du budget, lorsque ces deux personnages étaient compris dans le tiers des membres soumis au renouvellement.

A l'heure actuelle, les pouvoirs de tous les membres peuvent être renouvelés.

II

RÉUNION DE LA COMMISSION

La Commission municipale est convoquée par son Président, le Pacha.

Le Vice-Président peut aussi, à défaut du Pacha, d'accord avec le Chef des Services Municipaux, convoquer l'Assemblée.

Pour activer et faciliter le travail, diverses sous-commissions sont organisées : sous-commissions budget-finances, — travaux-voirie, — hygiène-assistance, — plans et développement de la ville, — marchés et alimentation, — affaires générales, etc.

Ces sous-commissions sont présidées par le Vice-Président.

Publicité des délibérations

Les délibérations de la Commission municipale sont affichées par extraits, dans la huitaine, à la porte des services municipaux.

Tout habitant ou contribuable a le droit d'en demander communication sans déplacement et d'en prendre copie, totale ou partielle. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

III

POUVOIRS DE LA COMMISSION

La Commission municipale règle par ses délibérations les affaires municipales. Elle possède donc des pouvoirs analogues à ceux des Conseils municipaux de France, sous réserve toutefois d'une tutelle administrative plus sévère.

Les délibérations sont transmises, dans la huitaine, par les soins du Chef des Services Municipaux, qui les contresigne, au Contrôleur civil, chef de la Région de la Chaouia.

Les délibérations de la Commission peuvent être de trois sortes :

1° Les délibérations qui, en raison de leur importance particulière, ne sont exécutoires qu'après approbation du Secrétaire Général du Protectorat.

2° Les délibérations qui sont exécutoires par elles-mêmes, après toutefois que le Chef de la Région les a visées.

3° Les délibérations annulables ou nulles de plein droit.

A. — *Délibérations soumises à l'autorité supérieure.*

Ne sont exécutoires, qu'après avoir été approuvées, les délibérations qui portent sur les objets suivants :

1° Budget de la ville (ordinaire, additionnel et sur fonds d'emprunt).

2° Ouverture de comptes hors budget.

3° Ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits, virements de crédits de chapitre à chapitre.

4° Fixation du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception des diverses taxes, redevances ou droits divers perçus au profit de la ville.

5° Concessions de services publics ou portant sur des parcelles du domaine public ou privé municipal.

6° Projets, plans et devis des travaux neufs ou constructions nouvelles.

7° Acquisitions, aliénations, transactions ou échanges portant sur les immeubles.

8° Acceptation ou refus des dons et legs comportant des charges ou une affectation spéciale.

9° Actions à intenter ou à soutenir au nom de la ville, autres que les actions possessoires.

10° Emprunts à contracter, garanties à consentir.

11° Baux, dont la durée dépasse cinq ans.

12° Changements d'affectation de bâtiments municipaux affectés à des services publics.

Procédure d'approbation. — Toutes les délibérations relatives aux objets susvisés sont adressées dans les huit jours au Secrétaire Général du Protectorat par le Chef de la Région.

L'approbation du Secrétaire Général du Protectorat doit être donnée dans un délai maximum de deux

mois. La délibération approuvée est ensuite notifiée au Chef des Services Municipaux, par l'entremise du Chef de la Région.

Le défaut de notification dans les trois mois qui suivent la transmission de la délibération au Secrétaire Général du Protectorat, équivaut à un refus d'approbation.

Le procédé de l'approbation tacite n'existe pas.

B. — *Délibérations exécutives sur visa du chef de la Région*

Toutes les délibérations qui ne sont pas soumises à la procédure d'approbation sont exécutoires aussitôt après le visa que doit y apposer le Chef de la Région.

Toutefois, si ce dernier estime ne pas devoir viser, il doit immédiatement soumettre le cas au Secrétaire Général du Protectorat, avec son avis motivé. Il est alors procédé comme au regard des délibérations soumises à approbation.

C. — *Délibérations annulables ou nulles de plein droit*

Sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations de la Commission municipale portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale.

2° Les délibérations prises en violation d'un dahir ou d'un arrêté viziriel.

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres de la Commission, inté-

ressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet.

La *nullité de droit* est déclarée par le Grand Vizir, que saisissent le Secrétaire Général du Protectorat ou les parties intéressées, par l'intermédiaire du Secrétaire Général du Protectorat. Elle peut être prononcée et proposée ou opposée à toute époque.

L'*annulation* est prononcée par le Grand Vizir, soit sur la proposition du Secrétaire Général du Protectorat (intervenant dans les soixante jours du dépôt du procès-verbal de la délibération à la Région), soit sur la demande de toute personne intéressée ou de tout contribuable de Casablanca. Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être adressée au Secrétaire Général du Protectorat dans les trente jours qui suivent l'affichage de la délibération ; il en est donné récépissé ; le Grand Vizir statue dans le mois qui suit la délivrance du récépissé.

INTERVENTION DU POUVOIR CENTRAL DANS LES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION MUNICIPALE

Les pouvoirs reconnus précédemment à la Commission municipale ne font pas obstacle à l'exercice du droit général d'initiative et d'amendement que possède l'autorité supérieure au regard du règlement des affaires municipales.

Le Secrétaire Général du Protectorat peut ordonner l'inscription à l'ordre du jour des séances de la Commission, de toute question intéressant la municipalité ; ou provoquer un nouvel examen par la

Commission d'une question dont celle-ci aura déjà délibéré, s'il ne lui paraît pas possible d'approuver la délibération prise ; ou encore, si la nouvelle délibération est conforme à la première, demander au Grand Vizir d'approuver, par arrêté motivé, la proposition soumise par lui, aux délibérations de la Commission municipale.

Le Vice-Président

La principale réforme, apportée par le dahir de 1922, au régime de la municipalité de Casablanca, est la création d'un Vice-Président élu.

La création de ce nouvel organe n'enlève rien à la force des principes du dahir du 8 avril 1917, le pacha reste le Président de la Commission et l'Administrateur de la Ville. Le Vice-Président collabore avec le Pacha.

De même, le Chef des Services municipaux est maintenu avec ses prérogatives ordinaires (3).

Election du Vice-Président

Le Vice-Président est élu pour un an, au scrutin secret par les notables européens, à la majorité absolue et, s'il y a lieu, au troisième tour, à la majorité rela-

(3) Comme le faisait remarquer le Journal « *Le Petit Marocain* », dans un article du 9 juin 1922, signé Isis, « La Commission municipale de Casablanca est devenue tricéphale, elle est présidée par le Pacha, dirigée par son Vice-Président et gouvernée par le Chef des Services Municipaux ».

tive. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Il est à remarquer que les membres indigènes de la Commission ne prennent part au vote.

Remplacement

Un dahir du 2 mai 1930 a prévu qu'en cas d'absence ou d'empêchement, les fonctions et attributions du Vice-Président seraient exercées par le doyen d'âge.

PRÉROGATIVES DU VICE-PRÉSIDENT

I. — Attributions du Vice-Président en matière délibérative.

Le Vice-Président, à défaut du Pacha, d'accord avec le Chef des Services Municipaux, convoque la Commission municipale.

Il préside les séances en cas d'absence du Pacha.

Il préside de droit les séances des Sous-Commissions.

Il signe les extraits du registre des procès-verbaux des délibérations de la Commission municipale.

II. — Attributions du Vice-Président en matière exécutive.

Le Vice-Président contrôle l'exécution des délibérations et l'emploi des crédits inscrits au budget.

Il vise les marchés passés par la Municipalité.

Il peut, par l'entremise du Chef des Services municipaux, convoquer les Chefs des différents services de la Municipalité.

Il peut demander au Chef des Services Municipaux, communication de tous documents.

Délégations de pouvoirs. — Le Grand Vizir peut déléguer le Vice-Président pour exercer certaines attributions dévolues au Pacha, à l'exclusion toutefois de ses pouvoirs réglementaires.

Le Chef des Services Municipaux peut lui donner délégation pour exercer les fonctions d'officier de l'état-civil.

Le Vice-Président peut également, depuis le dahir du 7 décembre 1928, être délégué pour exercer, concurremment avec le Chef des Services Municipaux, un contrôle sur les opérations ou mesures prescrites par les règlements de comptabilité relatives à l'exécution du budget.

Par ces diverses mesures, le Protectorat a voulu préparer l'avenir et permettre au Vice-Président de prendre une part de plus en plus considérable aux affaires de la Cité.

En fait, le Vice-Président s'est contenté du rôle de représentation et de liaison que lui donne l'article 4 du dahir de 1922. Il n'a demandé aucune délégation de pouvoirs, ni du Pacha, ni du Chef des Services Municipaux (4). C'est que la population européenne de Casablanca ne comporte pas encore de membres assez libérés de leurs occupations professionnelles pour qu'on puisse trouver parmi elle un citoyen ayant la possibilité de consacrer une partie importante de son temps aux affaires d'intérêt général.

(4) Le vice-président a simplement demandé et obtenu le droit de viser les marchés.

Cette situation avait d'ailleurs été prévue par l'autorité supérieure (voir lettre du Secrétaire Général du Protectorat au Chef des Services Municipaux de Casablanca, en date du 3 juillet 1922).

L'avenir seul dira à quel moment il sera possible de faire produire son plein effet à ce régime.

Appréciation du régime municipal de Casablanca

LE DAHIR DE 1922 ET L'OPINION PUBLIQUE

Le dahir de 1922 a été, en général, accepté avec satisfaction par l'opinion publique. Cette réforme était attendue avec impatience, surtout de la part des membres de la Commission municipale de Casablanca. Elle n'a d'ailleurs été considérée que comme une étape dans l'évolution des institutions communales.

Les critiques n'ont pas manqué non plus. On a dit que tous les pouvoirs de la Commission municipale étaient illusoires, puisque le Protectorat s'était réservé, par les articles 8 et 9 (5), le droit de *veto*, le droit de s'opposer à toute initiative de la Commission mu-

(5) « ARTICLE 8. — Sauf dans le cas où il en a été disposé autrement par voie législative ou réplémentaire, l'approbation prévue à l'article précédent est donnée par le Secrétaire Général du Protectorat dans les deux mois.

« La délibération approuvée est ensuite notifiée au Chef des Services Municipaux, par l'entremise du Chef de la Région.

« Tout refus d'approbation est également notifié au Chef des Services Municipaux, par l'entremise du Chef de la Région.

« Le défaut de notification dans les trois mois qui suivent la transmission de la délibération au Secrétaire Général du Protectorat par le Chef de la Région équivaut à un refus d'approbation.

« ARTICLE 9. — Toutes délibérations autres que celles énumé-

nicipale jugée mauvaise par lui, et par l'article 14 le droit d'imposer à l'Assemblée tout amendement ou tout projet qui pourrait lui sembler bon, et de le promulguer et de le rendre exécutoire, en passant outre aux refus de la Commission municipale.

La critique la plus aiguë du dahir a été faite dans un article du journal « Le Petit Marocain », du 23 juin 1922, par M. Goulven.

Ce serait une erreur, écrit M. Goulven, de croire que le nouveau statut municipal de Casablanca donne complètement satisfaction aux aspirations de la population. La main de l'Etat s'est appesantie trop lourdement jusqu'ici sur nos jeunes municipalités pour qu'elle les lâche facilement et définitivement du premier coup. Il ne faut pas s'y tromper et c'est à tort que certains de nos confrères ont annoncé qu'il y avait une assimilation parfaite entre les attributions de nos commissions municipales et celles de conseils municipaux en France.

Une lecture superficielle des textes permet cette erreur. L'article 7 du dahir du 1^{er} juin 1922, par exemple, reproduit sensiblement l'article 68 de la loi de 1884. Et l'article 11 du dahir, le texte de l'article 63 de la loi française. Il s'agit dans le premier cas, des délibérations soumises à approbation; dans le second cas, des délibérations nulles de plein droit. Mais, une similitude de nomenclature ou de définition ne suffit pas pour qu'on puisse conclure à la ressemblance parfaite des deux textes.

« rées à l'article 7, transmises comme il est dit au deuxième alinéa de l'article 6, sont exécutoires aussitôt après que le Chef de la Région les a visées.

« L'apposition du visa est effectué dans les huit jours de la réception de la délibération à la Région. Dans le cas où le Chef de la Région estime ne pas devoir viser, il transmet la délibération, après en avoir informé le Chef des Services Municipaux, au Secrétaire Général du Protectorat avec son avis motivé. Il est alors procédé comme au regard des délibérations soumises à l'approbation. »

Or ici, le contexte nous éclaire sur l'esprit de l'Etat qui, en ayant l'air d'accorder un peu d'autonomie à Casablanca, paraît plus décidé que jamais à exercer une tutelle rigoureuse sur la Commission Municipale. Il ne tient pas compte des pouvoirs préfectoraux. Le contrôleur, Chef de la Région, qui pouvait se croire une manière de Préfet de Casablanca, ne devient qu'un simple facteur, en certains cas, puisqu'il n'a que le pouvoir de transmettre des délibérations soumises à approbation au Secrétaire Général du Protectorat qui est seul compétent en la matière.

Et, cette compétence du Secrétaire Général est anormale et excessive. Anormale, parce qu'il se donne des attributions qui appartiennent au Préfet et non au Ministre de l'Intérieur. Excessive, parce que les textes lui confèrent un pouvoir souverain, absolu. Son veto, il l'oppose quand et comme il veut, derrière le paravent du grand viziriat; ses désirs, il les imposent de même, ainsi que le dit l'article 14 du dahir.

Dans ces conditions, que deviennent les attributions délibératives de la Commission Municipale, quel en est le rôle et la valeur? Elle est nulle, car nos édiles ne peuvent exercer aucun recours; ils sont désarmés en face de la volonté du Protectorat. L'article 14 est une arme terrible aux mains de l'Etat. Il consacre le pouvoir absolu et l'étatisme complet. Et c'est ici qu'apparaît la différence formidable existant entre notre situation et celle créée par les lois françaises, car en France le Conseil Municipal peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur et, indépendamment de ce pourvoi, déférer la décision du préfet au Conseil d'Etat, s'il y a excès de pouvoirs. Au Maroc, aucun pourvoi n'est possible, c'est le régime du bon plaisir qui est maintenu. On aurait pu s'attendre à mieux.

Il en est de même pour les délibérations de l'article 9, celles qui sont exécutoires par elles-mêmes. En dernier ressort, si le contrôleur de la Région ne veut pas les viser, c'est encore au Secrétaire Général qu'il appartient de prendre une décision et la Commission municipale n'a qu'à s'incliner devant celle-ci, quelle qu'elle soit. En France, les choses se passent autrement. Une certaine garantie est donnée par le

Conseil de Préfecture. D'ailleurs, en général, pour ces sortes de délibération, le préfet ne les rejette que s'il y trouve des causes de nullité ou d'annulation d'ailleurs définies par la loi.

Une tutelle excessive de l'Etat, telle est la lourde hypothèque qui grève le régime municipal soit disant libéral qu'attendait Casablanca. Ces inconvénients se révéleront vite à la pratique et il n'est pas douteux qu'un régime aussi mal assis n'est pas durable. L'excuse qu'on peut trouver à cette réforme c'est que, même dans sa forme défectueuse, elle prépare l'avenir, mais nous aurions aimé voir se desserrer la main du pouvoir central. Ce geste aurait été significatif et approuvé de tous.

L'expérience a prouvé que cette appréciation était trop sévère, le régime de Casablanca a fort bien résisté à l'épreuve du temps.

L'article de M. Goulven appelle d'ailleurs quelques observations.

Il est vrai qu'en France, la tutelle administrative qui contrôle les municipalités est exercée par le préfet et non par le Ministre de l'Intérieur. Mais ce n'est pas là une mesure décentralisatrice, mais de déconcentration. Suivant une remarque de M. Berthélémy, c'est toujours le même marteau qui frappe sur l'enclume mais le manche est plus court. Le préfet n'est qu'un agent du pouvoir central. Il ne constitue pas une autorité différente du pouvoir central mais seulement sa représentation. Cette délégation s'explique dans un pays de plus de 36.000 municipalités. Au Maroc, où il n'y a encore qu'une seule municipalité (à pouvoir délibératif), on ne voit pas la nécessité d'une pareille délégation d'autorité.

D'autre part, il ne faut pas considérer comme le dit la « Presse Marocaine » du 10 juin 1922 :

« La commission municipale et le gouvernement comme des adversaires irremédiables poursuivant des buts opposés, ce qui serait stupide et ne pourrait conduire qu'à la ruine de la ville. Si on considère le gouvernement et la commission municipale comme des collaborateurs, ce qui est la réalité, animés du même désir de voir prospérer Casablanca, la tutelle sera plus légère et pourra parfois constituer une sauvegarde du point de vue général, qui dépasse souvent les intérêts immédiats d'une municipalité. A tout prendre, le nouveau statut est un grand progrès dans la voie de la participation des citoyens à l'administration de la ville et dans la surveillance exercée par eux sur l'emploi de leurs deniers.

Enfin, comme le dit « Le Petit Marocain », dans un autre article que celui de M. Goulven.

Ce dahir contient assez de clauses libérales pour donner une charte de libertés municipales, s'il est mis en œuvre par des conseillers municipaux laborieux.

Et, en fait, les conseillers de Casablanca ont été à la hauteur de leur tâche, et presque jamais le pouvoir central n'a été obligé de passer outre à une délibération de la Commission municipale.

CHAPITRE VI

Les centres urbains non érigés en municipalités

Centres non érigés en municipalités

Dix-huit villes seulement sont dotées du régime municipal établi par le dahir du 8 avril 1917. Or, il existe au Maroc, d'autres centres urbains importants qui, dans un avenir plus ou moins lointain, seront peut-être érigés en municipalités, mais qui, pour le moment, ne jouissent pas de ce régime.

Voici, avec leur population ⁽¹⁾, quelques-uns de ces centres urbains.

VILLES	TOTAL des habitants	Européens	OBSERVATIONS
Amismiz	4.442	77	
Beni-Mellal ..	5.191	121	
Berkane	2.938	1.670	
Ber-Rechid ...	712	440	
Bou-Denib	1.945	286	
Boujad	8.879	138	
Demnat	4.330	17	
Guercif	916	710	
Kasbah-Tadla ..	2.430	105	
Khénifra	2.858	155	
Kourigha	2.683	1.110	
Moulay-Idriss ..	6.211	0	Aucun européen par suite de la sain- tété du lieu.
Oued-Zem	3.045	600	
Taroudant ...	8.793	21	
Tiznit	4.588	8	

(1) Résultats du recensement de 1926.

Comme on le voit, ces centres sont assez importants ; ils ont une population, soit indigène, soit européenne, relativement élevée, Moulay-Idriss compte plus de 6.000 habitants et Berkane a une population européenne de 1.670 habitants.

Néanmoins, l'administration n'a pas encore jugé ces centres assez développés pour être érigés en municipalités (2).

Toutefois, le développement de certains d'entre eux a fait apparaître la nécessité d'un organisme, au moins consultatif, composé des représentants de la population.

L'organisation municipale du Protectorat, qui ne comporte qu'un statut unique, ne permet pas d'instituer un régime particulier pour chaque ville, et de l'accommoder aux contingences locales, comme on l'a fait en Tunisie, avant la promulgation du décret du 14 janvier 1914 (3).

Ce statut unique a amené le gouvernement du Protectorat à constituer des sortes de municipalités de seconde zone, en créant dans certains centres, des commissions d'intérêts locaux.

(2) La question délicate qui se pose à propos de l'érection d'un centre en municipalité est celle des ressources pour alimenter le budget municipal. Il faut que toute municipalité puisse fonctionner sans le secours de l'Etat.

(3) Les localités tunisiennes, avant d'être érigées en commune, ont franchi le plus souvent une étape intermédiaire. Sans leur concéder la personnalité morale, on confiait le soin de les administrer à une commission municipale ou même à une simple commission de voirie. Un décret du 20 mars 1914 avait même autorisé la création de commission d'intérêts locaux, ayant à leur disposition un embryon de budget. Ces mesures n'ont jamais été que transitoires et ces diverses commissions ont fait place à de véritables municipalités.

Municipalités de seconde zone

La création de ces Commissions d'intérêts locaux a été envisagée pour la première fois en 1921, lorsqu'il fut question d'ériger en municipalité Oued-Zem.

L'exemple de Ber-Rechid avait démontré qu'il n'y avait pas intérêt à constituer en municipalité des centres trop peu importants et trop disséminés ; aussi, à l'image de ce qui avait existé dans la régence de Tunis, on organisa, pour Oued-Zem, une commission d'intérêts locaux.

Il n'existe pas de texte organique régissant ces Commissions. Chaque centre, dotée d'une Commission, est régi par un dahir spécial.

Ces dahirs sont fort simples. On a suivi, là aussi, la méthode pratiquée en Tunisie qui consiste à indiquer sommairement les attributions de la Commission et le chiffre de ses membres.

CRÉATION DES COMMISSIONS D'INTÉRÊTS LOCAUX

Les centres urbains sont dotés de Commissions d'intérêts locaux par un dahir. Ils ne jouissent pas, comme les municipalités, de la capacité civile et de personnalité financière.

Les centres dotés actuellement de commissions d'intérêts locaux sont les suivants : Oued-Zem (4),

(4) Dahir du 8 octobre 1921, complété par dahir du 10 décembre 1927.

Berkane (5), Khémisset (6), Martinprey du Kiss (7), Tiflet (8).

COMPOSITION DE CES COMMISSIONS

Le dahir qui établit une commission d'intérêts locaux dans un centre fixe, en même temps, le nombre des membres qui en feront partie.

Les commissions existantes se composent de la façon suivante :

VILLES	MEMBRES		
	Français	Musulmans	Israélites
Oued-Zem	6	5	—
Berkane	6	3	1
Khémisset	3	2	—
Martinprey du Kiss	3	2	1
Tiflet	3	2	—

Le Caïd est membre de droit de la Commission.

Nomination des Commissaires

Les membres des commissions d'intérêts locaux sont nommés par arrêté du Grand Vizir.

Au début du fonctionnement de chaque commission, les membres ne sont nommés que pour une an-

(5) Dahir du 1^{er} décembre 1926, complété par dahir du 10 décembre 1927.

(6) Dahir du 29 décembre 1928, complété par dahir du 2 septembre 1931.

(7) Dahir du 28 mai 1930, complété par dahir du 1^{er} avril 1931.

(8) Dahir du 6 juin 1930, complété par dahir du 2 septembre 1931.

née. Mais aucune règle générale n'existe sur ce point, ce n'est là qu'une pratique administrative.

La commission de Khémisset et celle de Tiflet sont encore soumises à ce régime. Par contre, des dahirs spéciaux ont établi pour les Commissions d'Oued-Zem, de Berkane et de Martimprey, le régime suivant :

Les membres sont nommés pour trois ans. Tout membre sortant ne peut être désigné à nouveau qu'après un délai de deux ans.

Le renouvellement de la commission s'effectue par tiers, dans chaque section, chaque année.

Le membre israélite de la commission de Berkane est nommé aussi pour trois ans, à l'expiration desquels, il peut être maintenu ou remplacé (9).

Aucune disposition spéciale n'existe pour le membre israélite de la commission de Martimprey (10).

Deux dahirs, en date du 2 septembre 1931, viennent d'établir, pour Khémisset et Tiflet, un régime identique, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1932. Toutefois, le renouvellement de la section marocaine, qui ne comprend que deux membres, s'effectuera par moitié tous les dix-huit mois.

FONCTIONNEMENT

La commission est présidée par le Caïd. Le Contrôleur civil assiste et prend part aux délibérations.

(9) Dahir du 10 décembre 1927.

(10) Il serait peut-être utile de régler ces divers points dans un texte organique sur les commissions d'intérêts locaux.

Il n'est pas prévu de session. L'autorité convoque la commission, quand elle estime nécessaire de recueillir ses avis.

Rôle

C'est un organe consultatif dont l'avis doit être pris sur toutes les questions d'ordre local relatives à la voirie, à l'éclairage, au balayage, au lotissement, aux aménagements urbains et travaux d'édilité intéressant ce centre.

La Commission peut aussi présenter des vœux pour les mêmes questions.

LE CAÏD

Le représentant du pouvoir central au sein de la commission est le Caïd, Chef de la tribu qui campe dans le Centre. Il est nommé par dahir ⁽¹¹⁾.

Dans les différents dahirs qui ont institué des Commissions d'intérêts locaux, aucun texte ne fixe les pouvoirs du caïd ⁽¹²⁾. Et, il en est de même pour tous

(11) Voici la formule d'un dahir portant nomination d'un caïd :
« Louange à Dieu Seul !
« Que Dieu répande ses grâces et ses bénédictions sur notre
« Seigneur Mohamed !

(Sceau du Sultan, Serviteur du Tout-Puissant)

« A nos serviteurs intègres, de la Tribu de
« Que Dieu vous protège et que le Salut soit sur vous ainsi que
« la bénédiction divine. Ensuite, nous vous désignons comme Chef
« votre frère, qui est notre serviteur, le Caïd, qui
« sera chargé de votre assistance et surveillance dans toutes vos
« affaires.

« Nous vous ordonnons de lui être fidèles et de le servir selon
« les sages lois chérifiennes. Que Dieu veuille qu'il soit protégé
« et que vous exécutiez les ordres sus-indiqués. »

Le

(12) Dans un des projets primitifs sur le statut d'Oued-Zem, il était prévu un article 3 qui fixait ainsi les pouvoirs du Caïd :

« Le Caïd est chargé de l'administration du Centre. Il prend,

les caïds du bled. C'est là une grande lacune qui, comme nous allons le voir, a créé de nombreuses difficultés.

En effet, malgré l'absence d'un dahir organique réglementant les pouvoirs des caïds du bled, la coutume a toujours reconnu, à tous les pachas et caïds de l'Empire, qu'ils soient ou non à la tête d'une ville érigée en municipalité, un pouvoir réglementaire. Mais cette coutume est générale et ne précise aucun point.

La première difficulté qui s'est présentée a été celle de savoir quelle était l'autorité qui devait approuver les arrêtés du caïd.

Cette question de principe a été soulevée à l'occasion de l'approbation de l'arrêté du caïd des Beni-Smir, portant réglementation d'une fourrière publique à Oued-Zem.

Le Directeur des Affaires Civiles (remplacé aujourd'hui par le Secrétaire Général du Protectorat) avait reçu délégation vizirienne pour approuver les arrêtés des pachas des villes érigées en municipalités, mais rien n'était prévu pour les arrêtés des caïds du bled. Pour trancher cette difficulté, le Secrétaire Général

« à cet effet, tous arrêtés réglementaires utiles, après consultation de la Commission et peut notamment établir des taxes et des contributions, prises dans la liste des taxes que les municipalités sont éventuellement autorisées à établir, en force du dahir du 27 mars 1918.

« Les arrêtés du Caïd sont contresignés par le représentant de l'autorité locale de contrôle. Pour être exécutoires, ils doivent être revêtus de l'approbation du Grand Vizir. »

Cet article fut abandonné au moment de la rédaction définitive du dahir. On ne voulait pas créer de taxes sous prétexte qu'il n'existait pas de budget autonome. Mais ce n'était pas une raison pour que certaines contributions ne soient pas demandées aux habitants des bourgs non érigés en municipalité, qui bénéficient néanmoins de travaux d'édilité dont les dépenses incombent au budget général.

a reçu délégation du Grand Vizir pour approuver ces arrêtés ⁽¹³⁾.

Par une mesure de déconcentration, une décision du Secrétaire Général du Protectorat, en date du 29 décembre 1921, a subdélégué aux Chefs de Régions, le pouvoir d'approuver les arrêtés réglementaires des caïds de leur circonscription à l'exception des arrêtés comportant une mesure fiscale, droit de marchés, taxe de voirie, etc...

Une seconde décision du Secrétaire Général du 2 mai 1930 a subdélégué au Directeur des Affaires Indigènes et au Chef du Service du Contrôle Civil le pouvoir d'approuver les arrêtés des caïds comportant une mesure fiscale.

Une seconde difficulté s'est présentée lorsqu'il s'est agi de savoir si un caïd avait le droit de créer des taxes.

Cette difficulté avait été également soulevée par un arrêté du caïd d'Oued-Zem, qui réglementait les maisons de tolérance et qui comportait une mesure fiscale, une taxe de deux francs par visite médicale ⁽¹⁴⁾.

Cette question s'était déjà posée à plusieurs reprises à propos des droits des marchés ruraux.

Le Directeur Général des Finances consulté, estima qu'en raison des termes formels de l'article 14 du 9 juin 1917, sur la comptabilité publique de l'Empire Chérifien, les caïds de bled ne pouvaient établir des taxes qu'en vertu d'une délégation analogue à

(13) Arrêté viziriel du 26 septembre 1921.

(14) On aurait pu considérer qu'il s'agissait non d'une taxe proprement dite, mais de la tarification de service rendu.

celle donnée par le dahir du 27 mars 1917, aux pachas des villes constituées en municipalité ⁽¹⁵⁾.

Pourtant, de nombreux caïds avaient déjà établi des taxes locales. Pour légaliser cette situation de fait, un dahir du 18 mars 1929, étendit aux caïds de ces centres, non érigés en municipalité, les pouvoirs accordés aux pachas, en matière de taxes municipales par le dahir du 27 mars 1917 ⁽¹⁶⁾.

Une troisième difficulté s'est élevée sur le point de savoir si les caïds du bled avaient, comme les pachas des municipalités, le droit de tarifer les produits de première nécessité.

Aucun texte ne l'autorise expressément et nous venons de voir que pour permettre la création de taxes locales par arrêté caïdal, il a fallu un dahir spécial. Mais, il faut remarquer que pour refuser le droit de taxe aux caïds, on s'est appuyé sur un texte (dahirs du 27 mars 1917 et 9 juin 1917). La règle générale, appuyée sur la tradition chérifienne, est que les pachas et caïds ont le pouvoir réglementaire, sous la seule réserve que les arrêtés qu'ils prennent soient soumis à l'approbation du Grand Vizir pour devenir exécutoires.

Or, aucun texte restrictif n'existe en matière de tarification des denrées.

(15) L'article 3 du dahir du 8 avril 1917 sur l'organisation municipale n'a pas modifié ce régime établi par le dahir du 27 mars 1917, car il ne donne au pacha le pouvoir d'établir des taxes que suivant les dahirs en vigueur.

(16) Dahir du 18 mars 1929 : « Les caïds des centres non érigés en municipalité peuvent établir par arrêté régulièrement approuvé, les taxes et contributions énumérées à l'article premier du dahir du 27 mars 1917, relatif aux taxes municipales. »

Le dahir du 24 décembre 1918, qui établit une sanction générale aux arrêtés des pachas et des caïds pour la répression des infractions aux tarifications des mo-thassebs, ne distingue pas entre les villes érigées en municipalités et les centres ordinaires. On a d'ailleurs toujours renoncé à l'idée de compléter le dahir municipal organique du 8 avril 1917 par l'adjonction d'un titre V, réservé aux pénalités, parce que les sanctions prévues devaient s'appliquer aux arrêtés de tous les pachas et caïds et non pas seulement aux pachas des villes pourvues d'une organisation municipale.

Il s'ensuit, en règle générale, que les caïds des centres urbains ont les mêmes pouvoirs réglementaires que les pachas des municipalités. Les caïds du bled agissent par analogie, et, pour établir une différence entre le pouvoir réglementaire d'un pacha et celui d'un caïd, il est nécessaire de s'appuyer sur un texte (17).

Centres urbains de troisième zone

Les centres urbains qui ne sont pas dotés du régime municipal ou de commissions d'intérêts locaux, sont administrés, comme le bled ordinaire, par un caïd, placé sous la surveillance d'un contrôleur civil, ou d'un officier des Affaires Indigènes (18).

(17) De tout cet exposé, il ressort qu'il serait très utile qu'un dahir organique soit pris pour réglementer les pouvoirs et les attributions des caïds des centres non érigés en municipalités.

(18) Nous ne parlons que des centres urbains, laissant de côté l'administration des tribus, dotées ordinairement d'une assemblée locale ou djemâa.

Mais ces agglomérations exigent parfois des travaux d'édilité (19).

Comme ces agglomérations n'ont pas la personnalité financière ni un budget particulier (et il en est ainsi, comme nous l'avons vu, même des centres qui ont une Commission d'intérêts locaux), ces travaux d'édilité sont à la charge du budget général.

Il n'aurait pourtant pas été juste de faire payer entièrement, par des ressources d'ordre général ces dépenses d'un intérêt purement local, d'autant plus que les habitants des municipalités paient eux-mêmes, au moyen des ressources de leur budget local, les travaux qui intéressent leur ville.

Pour assurer plus de justice fiscale, on a assujéti à la taxe urbaine, et même à des décimes additionnels perçus au profit de l'Etat, les habitants des bourgs où s'effectuaient des travaux locaux d'urbanisme.

La taxe urbaine frappe, en règle générale, les immeubles bâtis situés dans le périmètre fiscal des villes.

Divers arrêtés viziriels, en application du dahir du 26 juillet 1918 sur la taxe urbaine, ont étendu l'application de cette taxe, majorée de décimes additionnels, à divers centres.

COMMISSION DE RECENSEMENT

Dans chacun de ces centres, pour recenser les propriétés, il existe une commission spéciale composée d'un certain nombre d'habitants.

(19) Depuis le dahir du 27 janvier 1931, les dispositions du dahir du 16 avril 1914, relatives au plan d'aménagement des villes, ont été rendues applicables aux centres urbains dont le périmètre a été délimité par arrêté viziriel.

Il est à remarquer que cette commission existe dans toutes les villes, mêmes municipales, car elle ne correspond pas à une sorte de Conseil municipal mais plutôt à la commission des classificateurs, que l'on trouve dans les communes de France, pour établir l'assiette des contributions foncières bâties et non bâties.

Néanmoins, et c'est là le côté intéressant de cette question plutôt fiscale que municipale, cette commission est la première manifestation de la vie locale d'un centre ; sa création est le premier geste du pouvoir central reconnaissant le droit qu'ont les habitants d'un bourg, d'être consultés sur leurs intérêts locaux. C'est la première étape vers le lointain régime municipal, dont sera doté un jour ce centre.

Cette commission est établie par arrêté viziriel. Elle est présidée par le caïd. Elle comprend : un contrôleur des impôts et contributions, des membres européens et des membres indigènes (musulmans ou israélites), en nombre proportionnel à l'importance respective de ces populations. Certaines commissions sont purement indigènes.

La commission peut se subdiviser en autant de sous-commissions qu'il est nécessaire pour préparer ses travaux. Chaque sous-commission est assistée d'un agent du service des impôts et contributions.

La sous-commission qui opère le recensement d'immeubles appartenant à des nationaux ou à des protégés des puissances étrangères, encore placés sous le régime des capitulations (Angleterre, Etats-Unis), comprend un membre de leur nationalité, désigné par leur Consul.

*Liste des Centres où fonctionne une Commission
de recensement pour l'établissement de la taxe urbaine*

NOMS DES CENTRES	MEMBRES DE LA COMMISSION	
	Français	Indigènes
Berguent	2	2
Berkane	6	2
El Aioun	—	6
Martimprey	3	3
Bebdou	—	3
Taourirt	3	7
Bou-Denib	1	2
Moulay Idriss	—	5
Ber Réchid	2	2
El Hajeb	1	4
Guercif	2	3
Azrou	2	5
Souk el Arba du Gharb	3	2
Oued-Zem	5	4
Petitjean	4	6
Boulhaut	1	2
Kourigha	5	2
Ben Ahmed	1	5
El Kella des Srarna...	1	5
Demnat	—	7
Midelt	3	2
Mechra ben Ksiri.....	3	2
Sidi Rahal	—	6
Mahiriya	1	2
Kasbah-Tadla	2	3
M'Soun	1	1
Sidi Sliman	3	4
Boujad	1	6
Beni Mellal	2	8
Missour	—	3

CHAPITRE VII

Les agents et les services des municipalités

Le Personnel des Municipalités

On ne trouve pas au Maroc, comme dans les communes de la métropole, des agents municipaux, fonctionnaires de la commune, indépendants du cadre général des fonctionnaires et même des agents municipaux des autres communes.

Cette situation provient de ce qu'il n'existe pas, à proprement parler, de personnel municipal. Les fonctionnaires, employés dans les municipalités, appartiennent aux divers cadres généraux de l'administration centrale.

Le médecin, Directeur du Bureau d'Hygiène municipal, est un fonctionnaire de la Santé et de l'Hygiène Publiques.

L'ingénieur municipal est un fonctionnaire détaché de la Direction Générale des Travaux Publics.

Le receveur municipal est un percepteur de la Direction Générale des Finances.

Les municipalités marocaines ne peuvent pas avoir de receveurs municipaux spéciaux, comme il est permis aux communes de France, dont les revenus ordinaires dépassent trente mille francs.

Ainsi que nous le verrons, il n'existe pas de police municipale, les officiers et les agents de la paix, chargés de la police des villes, sont des fonctionnaires d'Etat.

Le personnel administratif des municipalités : rédacteurs et chefs de bureaux sont des agents de l'administration centrale.

Toutefois, un arrêté viziriel du 8 août 1931 vient de créer un cadre administratif particulier pour les municipalités. Ce cadre comprendra des chefs de division, des rédacteurs municipaux, des chefs comptables et des dames employées (1).

Il existait déjà un cadre de l'administration générale, à caractère municipal, le cadre des régies municipales, qui comprend des inspecteurs, des contrôleurs, des vérificateurs et des collecteurs, chargés de la perception des droits de portes et de marchés, et des taxes au comptant perçues au profit des municipalités.

Mais ces cadres particuliers: cadre administratif et cadre des régies, ne sont pas des cadres municipaux, ils dépendent de l'administration centrale et appartiennent au cadre général des fonctionnaires. Ils ne sont municipaux que dans leurs fonctions.

La nomination de tous ces agents employés dans les municipalités est entre les mains du pouvoir central. Le chef des services municipaux ne peut nom-

(1) Une décision du Secrétaire Général du Protectorat, du 31 août 1931, a chargé le Directeur de l'Administration municipale de la gestion de ce personnel. En vertu de cette décision, divers arrêtés du Directeur de l'Administration municipale, en date du 4 septembre 1931, ont fixé les conditions de recrutement des agents de ce nouveau cadre (B. O. n° 987, du 25 septembre 1931).

mer que les agents indigènes, recrutés à titre d'auxiliaires, et les agents auxiliaires européens rétribués par des salaires journaliers (2).

Les dix-huit villes municipales occupent un personnel de fonctionnaires de plus de 750 personnes.

II

La Police des Villes

Les agents, chargés d'assurer l'ordre et la sécurité des villes érigées en municipalités, ne forment pas une police municipale, mais appartiennent au cadre de la police générale de l'Etat dont ils sont une Section, sous la dénomination de police urbaine (3).

Dans chaque ville, la police n'est pas placée sous les ordres du pacha ou du chef des services municipaux, ou, à l'exemple de ce qui a lieu en France dans les centres où existe une police d'Etat, sous les ordres du Chef de la Région, qui joue le rôle de préfet, mais sous les ordres du Chef de la Sûreté régionale (4).

Il s'ensuit que pour faire appliquer les arrêtés, pris par l'autorité municipale, le Chef des Services Municipaux est obligé de passer par l'entremise du Chef de la Sécurité régionale (5).

(2) Article 10, du dahir du 8 avril 1917.

(3) Dahir du 31 décembre 1930, portant organisation du service de la police générale.

(4) Il est à remarquer toutefois, que le Chef de la Sûreté Régionale est à la disposition du Chef de la Région, auprès de qui il est placé. Néanmoins, il ne rend compte de ses actes qu'à la Direction des services de la Sécurité.

(5) En Tunisie, le Service de la police municipale est, comme au Maroc, assuré dans chaque commune par des agents relevant de

La police urbaine veille à l'exécution des lois et à l'observation des règlements de police et des règlements municipaux ; elle est plus particulièrement chargée du maintien de l'ordre sur la voie publique ; elle reçoit les plaintes et les dénonciations, procède aux constatations légales et fait tous actes de procédure.

Les villes importantes sont divisées en arrondissements de police. A la tête de chaque arrondissement, se trouve un commissaire de police. La police urbaine comprend encore des officiers et des gardiens de la paix, européens ou indigènes. Contribuent aussi au maintien de l'ordre et de la sécurité des villes, la Gendarmerie nationale et la Sûreté générale (6).

Le fonctionnement de cette police est assuré par le budget de l'Etat Chérifien, toutefois, une contribution forfaitaire annuelle est demandée aux municipalités comme participation aux dépenses nécessitées par la police des villes.

Il faut rappeler l'existence, dans chaque quartier de la ville indigène, du mothasseb, qui joue un peu le rôle de commissaire de police.

Il faut signaler enfin, dans les principales villes municipales, l'existence de corps de sapeurs-pompiers.

la Direction de la Sûreté publique. Toutefois ce service est placé sous l'autorité du Président de la Commune, pour tout ce qui a trait à la police municipale proprement dite.

(6) La police de Casablanca comprend 10 commissaires et 172 agents ; celle de Rabat, 7 commissaires et 116 agents ; celle de Fez, 3 commissaires et 90 agents, etc...

SAPEURS-POMPIERS (7)

Les corps de sapeurs-pompiers sont institués par arrêtés du grand vizir, sur la proposition du pacha, après avis de la Commission municipale.

A l'heure actuelle, cinq villes sont dotées d'un corps de sapeurs-pompiers : Casablanca, Rabat, Fez, Oudjda et Kénitra (8).

Tous ces corps sont indépendants les uns des autres ; le service des sapeurs-pompiers est un service strictement municipal.

Le corps des sapeurs-pompiers de chaque ville est placé sous l'autorité du pacha, assisté d'un conseil d'administration qui comprend :

— Le Chef des Services Municipaux, Président.

— Un officier désigné par le Commandant de la Subdivision, Vice-Président.

— Le Commandant du corps des Sapeurs-Pompiers.

— Un membre européen et un membre indigène de la Commission municipale, désignés par le pacha.

Le Conseil d'administration a pour mission de préparer le budget annuel du corps, qui est incorporé au projet de budget municipal, de veiller au bon emploi et à la conservation du matériel, d'administrer les caisses de retraites et de secours.

(7) Dahir du 9 mars 1917 (inspiré du décret tunisien du 6 mars 1904), modifié et complété par dahirs des 12 juin 1920 et 17 mai 1924.

(8) Casablanca : A. V. des 2 juin 1917 et 27 décembre 1924.

Rabat : A. V. des 14 juillet 1917 et 18 mars 1920.

Fez : A. V. des 20 juillet 1921 et 27 mai 1929.

Kénitra : A. V. du 3 juin 1924.

Chaque corps comprend un ou plusieurs officiers, des sous-officiers et des sapeurs européens ou indigènes. L'intervention des pompiers indigènes facilite l'œuvre de sauvegarde et évite tout froissement de convictions religieuses, en cas de sinistre dans une maison maure ou dans un édifice du culte musulman (9).

Les officiers sont nommés par arrêté viziriel, sur la présentation du pacha.

Les sous-officiers et les caporaux sont nommés par le commandant du corps, avec l'approbation du pacha.

Les sapeurs-pompiers sont admis dans le corps, par voie d'engagement volontaire.

Toutes les dépenses nécessitées par l'organisation et le fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers sont imputées sur le budget municipal.

III

Services publics municipaux

Les principaux services publics, que l'on trouve dans les municipalités, sont les services de distribution d'eau, d'électricité et les services de transport en commun. Il faut mentionner aussi, une charge qui est spéciale aux municipalités marocaines, l'aménagement et l'exploitation des quartiers réservés.

Ces services sont, ou exploités en régie, ou concé-

(9) Le corps de sapeurs-pompiers de Casablanca comprend 41 unités, celui de Rabat, 42 ; celui de Fez, 75 ; celui d'Oudjda, 37 ; celui de Kénitra, 21.

dés, ou affermés. Toutefois, il faut relever l'existence d'un contrat, que l'on ne trouve presque pas dans l'exploitation des services communaux métropolitains, le contrat de gérance.

LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'EAU, dont l'importance est capitale par suite de la pénurie des sources et de la facilité de contamination des eaux, est, presque dans toutes les villes municipales, exploité en régie.

Rabât et Casablanca seules ont leur service concédé à une société ⁽¹⁰⁾. Mais le Service de l'Administration municipale a l'intention de racheter ces deux concessions et d'exploiter le service de distribution des eaux de toutes les villes du Maroc, par régie directe. Ce service, qui est vital pour les villes, est simple à faire fonctionner et ne nécessite que peu d'employés ⁽¹¹⁾. L'exploitation en régie a d'ailleurs donné de très bons résultats.

LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ est, en général, concédé. Toutefois, à Settat et à Oudjda (et prochainement à Ouezzan), l'administration a employé un nouveau genre de gestion : la formule du *contrat de gérance*, complété d'un marché de gré à gré, pour la construction du réseau.

La ville d'Oudjda a confié à la Société d'Energie

(10) La Société marocaine de distribution d'eau, de gaz, d'électricité. La S. M. D. est une puissante société qui a la concession de nombreux services publics dans les municipalités marocaines. Son nom n'est d'ailleurs pas exact : le gaz ne se trouve dans aucune ville du Maroc. Une installation va peut-être être faite à Casablanca prochainement.

(11) Dans le contrat de concession avec la S. M. D., il est prévu une clause de rachat. La ville peut racheter, à charge de prévenir le concessionnaire de son intention six mois à l'avance.

Electrique du Maroc ⁽¹²⁾ la construction et la gérance de l'exploitation de son réseau d'énergie électrique.

Les frais de construction sont à la charge de la municipalité, mais la Société en fait l'avance. Cette somme avancée est amortissable en quinze ans, par des prélèvements sur les bénéfices.

La Société gérante a la charge de la bonne marche du réseau, elle assure le relevé des compteurs, fait les encaissements de factures, etc. La municipalité est propriétaire du réseau et touche les bénéfices.

Une prime de gérance est allouée à la Société, de trente centimes par kilowat vendu. La Société a, en outre, le monopole de branchement.

Ce contrat de gérance permet des modifications de tarifs beaucoup plus aisément qu'un contrat de concession ; il suffit d'un simple arrêté municipal.

Dans les autres villes, le service est concédé, mais la municipalité participe aux bénéfices ; il s'agit donc non de concessions proprement dites, mais d'entreprises d'économie mixte.

Ainsi, la ville de Meknès s'est fait réserver quatre cents actions d'apport de cinq cents francs et a souscrit deux mille actions en espèces.

Lorsque la part affectée à la rémunération du capital atteint 12 %, l'excédent est réparti entre la ville et le concessionnaire.

Un délégué de la ville assiste à toutes les séances du Conseil d'administration de la Société.

La durée de la concession a été faite pour cinquante

(12) Cette société s'est substituée une filiale locale, la Société Chérifienne d'énergie.

ans; à l'expiration de la concession, la ville entrera en possession de toutes les installations et, également, du fonds de renouvellement constitué pour parer au remplacement et aux réparations du matériel.

LE SERVICE DE TRANSPORT EN COMMUN, qui fonctionne dans les villes ⁽¹⁾, par autobus ⁽²⁾, est concédé, sauf à Casablanca où il a été affermé, avec certaines clauses spéciales. La compagnie fermière participe aux dépenses pour une somme de trois millions, qui lui sont remboursés au moyen de quarante-deux annuités égales.

La rémunération de la Compagnie consiste :

- 1° En une somme égale à 6 % du capital-actions ;
- 2° En une prime de gestion calculée à raison de 2 % sur le premier million, et de 1 % sur le surplus du montant de toutes les recettes directes et indirectes ;

- 3° En une prime d'économie.

Lorsque la rémunération pouvant être distribuée au capital fourni par la Compagnie, est supérieure à 8 %, le supplément est partagé, par moitié, entre la ville et la Compagnie.

La durée du contrat est de 30 ans, mais la ville s'est réservée le droit de résilier la convention à l'expiration de chaque période de six ans, sous réserve d'aviser la compagnie deux ans à l'avance.

(13) Huit villes possèdent un service de transport en commun : Casablanca, Fez, Marrakech, Meknès, Ouezzan, Rabat, Salé, Taza.

(14) Il est question de créer à Casablanca un service de transport par trolleybus.

Il faut enfin, signaler le régime spécial DES QUARTIERS RÉSERVÉS.

Dans chaque ville marocaine, il y a, à cause de leur nombre, un quartier qui est principalement réservé aux prostituées. Ces quartiers sont ordinairement dépourvus de toute hygiène et sont très difficiles à surveiller. Aussi, dans un but d'urbanisme et de police, les municipalités ont cherché à rassembler, dans des quartiers modernes, spécialement construits à cet effet, toutes les hétéraïes d'une ville. Ces quartiers, clos de murs, sont pourvus d'un service d'eau, d'un réseau d'égouts, d'un dispensaire, de bains publics ; on y trouve aussi ce qui est nécessaire à la vie de chaque jour : un petit marché, des boutiques de commerçants, etc., ce qui évite toute promenade des filles soumises en dehors du quartier. Les rixes, inhérentes à tous les quartiers de prostituées, sont ainsi localisées et peuvent être facilement réprimées.

Un quartier moderne a été construit à Casablanca en 1921. Son régime est le suivant :

La ville a donné en location, à un groupe d'entrepreneurs, pour une durée de soixante-quinze ans, un terrain de 18.000 mètres carrés, destiné à l'édification d'un quartier réservé pour le logement des prostituées.

Ces entrepreneurs ont l'exploitation des constructions. A l'expiration du bail, les constructions restent la propriété de la ville. Le prix de location des chambres est fixé par la municipalité. La location des boutiques pour le commerce est libre.

Des quartiers réservés modernes vont être créés à Marrakech, Meknès, Kénitra. L'entrepreneur devra s'engager à supporter tous les frais : construction des maisons, aménagement du réseau de distribution d'eau, d'électricité et d'égouts, construction d'un dispensaire, d'un corps de garde, d'une prison, etc... A l'expiration de la location, tous les immeubles resteront la propriété de la ville.

Ce contrat sera, en somme, une véritable concession ; il porte sur la construction du quartier et attribue le monopole de l'exploitation.

Les nécessités locales, le souci de l'hygiène et de l'ordre auront obligé les municipalités marocaines à gérer un domaine qui, dans la métropole, n'est soumis qu'à une simple surveillance de la police et qu'il est assez bizarre de voir classé dans les services municipaux.

CHAPITRE VIII

Le Domaine municipal ⁽¹⁾

(1) Dahir du 19 octobre 1921, complété et modifié par dahirs des 17 octobre 1925 et 1^{er} juin 1931.

Arrêté viziriel du 31 décembre 1921, modifié par a. v. du 2 février 1931.

Le dahir du 8 avril 1917 sur l'organisation municipale prévoit expressément que les municipalités ont la capacité civile, mais il ne contient aucune disposition relative au domaine municipal.

Contrairement à ce qui s'était passé pour les départements français qui ont possédé des biens, avant qu'un texte législatif ne leur eût reconnu la personnalité morale, les villes marocaines eurent la capacité civile mais attendirent jusqu'en 1921 avant d'avoir un domaine propre.

Cette même situation se reproduit encore de nos jours. Agadir, qui a été érigée en municipalité à compter du 1^{er} janvier 1930, n'a pas encore de domaine municipal.

Cette lacune du dahir de 1917 a, d'ailleurs, été voulue. A cette époque, la situation du domaine de l'Etat était très embrouillée. De nombreuses usurpations avaient été commises avant 1912, et le droit immobilier musulman ne facilitait pas l'œuvre d'organisation entreprise. L'importance des travaux municipaux exigeait, d'autre part, des ressources exceptionnelles, l'Etat était obligé de subventionner les villes, aussi le pouvoir central ne jugeait-il pas prudent de confier à de jeunes organismes, démunis de ressources, un domaine acquis presque entièrement avec les deniers de l'Etat.

En 1921, la vie municipale, après cinq ans de pratique budgétaire satisfaisante, était parvenue à un point de développement justifiant la constitution d'un patrimoine propre, d'autant plus que la reconnaissance des biens domaniaux était terminée.

La confection du dahir sur le domaine municipal fut longue, sa rédaction donna lieu à des discussions entre le Comité de législation, le service des domaines et le Maghzen. Ce dernier fit, en particulier, des observations pour la protection des droits, acquis par les particuliers, sur les sources destinées à l'alimentation des villes.

Le dahir promulgué le 19 octobre 1921, eut effet rétroactif à partir du 1^{er} janvier. Il détermine le domaine municipal public et privé. Un arrêté viziriel du 31 décembre 1921 fixa les règles de gestion de ce domaine.

Division du domaine municipal

Le dahir de 1921 admet la division classique du droit administratif et distingue le domaine public et le domaine privé.

Les biens, faisant partie du domaine public et du domaine privé municipal, font l'objet d'une prise en charge à un sommier spécial dit « *Sommier de consistance du domaine municipal*. »

Ce registre mentionne pour chacun des biens : la nature, l'origine, le titre de propriété, la date d'entrée au domaine municipal et, lorsqu'il s'agit d'immeubles,

la contenance et la situation. Il y est également portée mention de la décharge des biens vendus ou échangés.

Ce registre est divisé en deux parties : l'une pour les biens du domaine public, l'autre pour ceux du domaine privé.

Le domaine public municipal

I

SA CONTENANCE

Font partie du domaine public municipal tous les biens qui y ont été formellement affectés.

Sans entrer dans la discussion qui s'est élevée sur le critérium permettant de définir le domaine public et le domaine privé, il semble bien pourtant que le dahir ait pris parti pour la théorie de l'affectation du bien.

Les biens qui peuvent être compris dans le domaine public sont les suivants :

1° Les rues, chemins, places, jardins publics, ainsi que les monuments, fontaines, installations d'éclairage et les ouvrages qui en sont les accessoires ;

2° Les eaux destinées à l'alimentation des villes, ainsi que les canalisations, aqueducs, châteaux d'eau et autres installations faisant partie du domaine public dans les conditions déterminées par le dahir du 1^{er} juillet 1914, sur le domaine public de l'Etat et sous

la réserve des droits acquis par les tiers et notamment par l'administration des habous (2) ;

3° Les cimetières, autres que les cimetières musulmans et israélites, ces derniers restant, en général, la propriété des communautés religieuses.

II

RÉGIME JURIDIQUE

Les biens du domaine public municipal sont inaliénables et imprescriptibles.

III

CLASSEMENT, DÉCLASSEMENT

Le classement du domaine public est fait par arrêté viziriel, après délibération de la Commission mu-

(2) L'administration des habous possède le service des eaux de Marrakech, qui est alimenté par des rétharas dont la construction remonte au xii^e siècle. Ces rétharas sont des canalisations, jalonnées par des puits, creusés tous les dix mètres environ, qui aspirent l'eau d'une importante nappe aquifère, située à une profondeur de 12 à 30 mètres, dont le débit total serait, dit-on de 215.000 m³ par jour. La municipalité de Marrakech s'est fait octroyer en 1916, l'entretien de ces canalisations afin de les aménager et d'augmenter le débit journalier.

A Meknès, la distribution des eaux dans la ville indigène appartient également aux Habous.

A Fez Ville Nouvelle, les ouvrages de captage des eaux et la conduite d'amenée, exécutés par le Génie militaire en 1918, appartiennent à l'Etat français. Les ouvrages de distribution appartiennent à la municipalité. Le régime des eaux de Fez Médina est original. L'eau n'appartient ni à la ville, ni aux Habous, mais aux habitants par suite de concessions établies par des mesures législatives et par la prescription résultant d'un long usage. Les Fassis sont, d'ailleurs, très jaloux de leurs droits à l'eau.

nicipale et avis des Directeurs des Finances et des Travaux publics.

Le déclassement est prononcé par la même autorité et dans les mêmes conditions. S'il s'agit d'un déclassement partiel de voie de communication, la portion déclassée ne peut être aliénée que sous réserve d'un droit de préemption au profit des riverains.

IV

DOTATION DE L'ÉTAT AU DOMAINE MUNICIPAL

Les biens du domaine public de l'Etat, situés à l'intérieur du périmètre municipal, qui sont affectés au domaine des villes, sont remis gratuitement aux municipalités par arrêté viziriel, à l'exception toutefois des traverses des routes impériales.

V

ADMINISTRATION DU DOMAINE PUBLIC MUNICIPAL

Les pouvoirs détenus par le Directeur Général des Travaux Publics en tant qu'administrateur du domaine public appartiennent, à l'intérieur des périmètres municipaux, aux pachas, administrateurs des biens des villes.

Toutefois, les autorisations d'occupation temporaire concernant les traverses des routes impériales situées à l'intérieur du périmètre municipal, sont soumises au visa du Directeur Général des Travaux Publics.

Mais, les taxes afférentes à ces autorisations sont établies et perçues comme celles relatives aux occupations du domaine municipal lui-même.

En matière d'occupation temporaire, le Secrétaire général est investi des prérogatives de contrôle financier, réservées, pour le domaine de l'Etat, au Directeur général des Finances.

C'est au Secrétaire général du Protectorat, le véritable tuteur des municipalités, et non au Directeur des Travaux Publics, qu'est confié le pouvoir d'approuver les plans d'aménagements urbains, d'alignement, d'ouverture des voies publiques, et de fixation des zones de plus-value en cas d'expropriation.

Le domaine municipal privé

I

CONSISTANCE

Le domaine municipal privé comprend tous les biens possédés par les municipalités qui n'ont pas été formellement affectés à leur domaine public.

Il peut comprendre notamment :

1° Les immeubles acquis ou construits aux frais des municipalités pour être affectés à des services d'intérêt municipal ou exploités par elles en vue d'en tirer un revenu ;

2° Les parcelles nécessaires à la création de lotissements urbains, qui sont cédés à titre onéreux aux

municipalités par l'Etat sur son domaine privé. Les municipalités ne peuvent vendre ces parcelles qu'à charge d'en employer le prix soit à l'achat d'autres immeubles, soit à des dépenses extraordinaires et d'utilité publique productives de revenus.

II

DOTATION DE L'ETAT

Les immeubles du domaine privé de l'Etat, affectés aux services municipaux, sont remis gratuitement aux municipalités, à charge par les villes de les entretenir et de respecter les servitudes dont ils étaient grevés.

III

ADMINISTRATION DU DOMAINE PRIVÉ

A. — *Passation des baux.*

C'est le pacha qui passe, après avis de la Commission municipale, les baux des biens du domaine privé lorsque leur durée totale n'excède pas cinq ans. Les locations d'une durée supérieure doivent être approuvées par le Grand Vizir.

B. — *Acquisitions.*

Sous l'empire du dahir de 1921, on pouvait poser comme règle que les municipalités étaient entièrement libres de procéder à toutes les acquisitions d'immeubles qui leur paraissaient utiles.

La Commission municipale devait donner obligatoirement son avis et ce n'était que dans l'hypothèse d'un désaccord entre elle et le pacha, que le Grand Vizir était appelé à connaître des acquisitions immobilières envisagées par telle municipalité et statuer sur leur opportunité. Toutefois, la tradition administrative était plus sévère et exigeait, en pratique, l'autorisation du Grand Vizir.

A l'occasion d'une difficulté soulevée par le Receveur municipal de Rabat, un dahir du 17 octobre 1925, décida que toutes les acquisitions d'immeubles par les municipalités devaient être autorisées par le Grand Vizir.

C. — Ventes.

Le pacha peut vendre ou échanger les objets mobiliers faisant partie du domaine privé municipal, qui ne sont plus susceptibles d'utilisation.

Avant l'arrêté viziriel du 2 février 1931, le qualificatif « menus » était accolé au mot « objets », il s'en était suivi des interprétations très variées de la part de certains chefs des services municipaux (3), variations qu'a fait cesser l'arrêté viziriel de 1931.

Dans les autres cas, c'est-à-dire pour la vente et l'échange d'immeubles ou d'objets mobiliers suscepti-

(3) Ainsi, des arrêtés viziriels, publiés au Bulletin Officiel, furent pris pour autoriser la vente d'un vieux cheval, d'une vieille mule, etc... Ce contrôle exagéré était un peu ridicule et la presse s'amusa de ce formalisme excessif (*Echo du Maroc* du 23 juillet 1923, *Petit Marocain* du 28 juillet 1923) : « La municipalité de... » écrivait un humoriste, a un vieux cheval de quinze ans, qui est « devenu inapte au travail. Pour le vendre il a fallu prendre un « arrêté viziriel et cet arrêté a nécessité un certificat du vétérinaire « municipal, une lettre du Chef des Services Municipaux et un avis « de la Commission municipale ».

bles d'utilisation, il faut l'autorisation du Grand Vizir.

Lorsque la vente est autorisée par le Grand Vizir, elle doit avoir lieu aux enchères publiques.

Cette règle, au début, était générale ; or, la procédure aux enchères présentait parfois des inconvénients en cas d'adjudications négatives ou en cas d'offres insuffisantes.

Pour remédier à ces difficultés et en s'inspirant du régime municipal français (4), l'arrêté viziriel du 3 février 1931 a permis les ventes immobilières de gré à gré dans les cas suivants : après une adjudication négative, si les offres d'enchères ont été insuffisantes, vente à des administrations publiques, à des œuvres d'utilité publique, à des particuliers riverains, et enfin, lorsque ce mode de vente présentera un intérêt particulier pour la municipalité.

Pour ces ventes de gré à gré, la Commission municipale doit être consultée et le Secrétaire Général du Protectorat doit donner son avis.

Les fonds provenant des ventes de biens municipaux sont employés suivant la décision du Secrétaire Général du Protectorat. Cette sage mesure a pour objet d'empêcher les municipalités imprévoyantes, s'il s'en trouvait, de dilapider en des dépenses somptuaires le domaine immobilier qui leur a été constitué en grande partie par l'Etat.

(4) En France, aucun texte n'oblige les communes à procéder par voie d'adjudication publique aux aliénations d'immeubles faisant partie du domaine privé (Conseil d'Etat du 23 mai 1913). L'adjudication publique est un simple usage qui a été introduit par la pratique administrative, mais auquel des circulaires du Ministre de l'Intérieur permettent de déroger sous réserve de l'autorisation préfectorale.

CHAPITRE IX

Les municipalités et le pouvoir central

Tutelle administrative

L'étude de l'organisation municipale a montré que les municipalités marocaines étaient tenues sous une étroite tutelle de la part du pouvoir central.

Pour voir comment s'exerce cette tutelle nous étudierons :

- 1° L'organe de tutelle ;
- 2° Les différents cas où s'exerce cette tutelle.

Organe de tutelle

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU PROTECTORAT,
LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

C'est le Secrétaire Général du Protectorat qui, par délégation du Grand Vizir, exerce la tutelle des municipalités (1).

(1) Un arrêté résidentiel du 15 mai 1922 a donné au Secrétaire Général délégation permanente et générale des pouvoirs et attributions, dévolues antérieurement au Directeur des Affaires Civiles, par l'arrêté viziriel du 26 juillet 1917.

A. V. du 26 juillet 1917.

(B. O. 1918, p. 677)

« Délégation permanente de notre signature est donnée au Direc-

Pour accomplir sa tâche de tuteur, le Secrétaire Général du Protectorat est assisté d'un organisme, spécialement chargé de ce contrôle, la Direction de l'Administration municipale, qui joue un peu le rôle de mairie centrale du Maroc.

Cette administration, sous le nom d'Inspection municipale, dépendait autrefois de la Direction des Affaires Civiles. Quand fut supprimée cette Direction, un arrêté résidentiel, en date du 15 avril 1922, rattacha ce service à celui des Contrôles civils, qui prit le titre de Service des Contrôles civils et du Contrôle des municipalités.

Un arrêté résidentiel du 11 décembre 1930 a détaché le service des municipalités du service des contrôles civils et l'a érigé en Direction de l'Administration municipale.

Le Service de l'Administration municipale est divisé en deux sections :

1° La Section administrative ou du contrôle des municipalités ;

2° La Section centrale des plans de villes.

La première section s'occupe des affaires administratives proprement dites et des affaires financières.

Sa tâche administrative consiste dans l'examen et l'approbation des arrêtés municipaux, l'examen des rapports mensuels, des procès-verbaux des Commissions municipales et des Commissions d'hygiène et de

teur des Affaires Civiles pour l'approbation des arrêtés des pachas et caïds, ainsi que pour l'approbation, le visa ou l'homologation des actes ou pièces officielles de toute nature (contrats, rôles et recouvrement, états de poursuites, etc...) en matière municipale lorsque notre intervention est requise par les dahirs et règlements. »

salubrité urbaines, du mandat aux œufs (2), le contrôle des concessions d'eau, d'électricité, de transport en commun, des mesures prophylactiques commandées par l'état d'hygiène des villes, la surveillance du ravitaillement, le contentieux municipal.

Elle étudie aussi, quand l'érection d'une ville en municipalité est décidée, la mise au point des divers rouages administratifs de la nouvelle commune.

Elle s'occupe enfin du renouvellement des membres des Commissions municipales.

En matière financière la section administrative s'occupe des budgets municipaux, qui doivent recevoir le visa de la direction générale des finances et l'homologation du Grand Vizir ; elle examine les projets de budget additionnel, d'emprunt, de virement de crédits et, après la clôture de la période complémentaire, les comptes administratifs.

La Section centrale des plans de villes s'occupe, en liaison avec la Direction des Travaux publics, du plan d'aménagement des villes municipales et des centres urbains (3) et des questions d'urbanisme.

(2) Le mandat aux œufs est une institution destinée à lutter contre la hausse du prix des œufs. Une taxe de sortie est perçue sur chaque caisse d'œufs exportée. Avec le produit de cette taxe, une subvention est accordée au titulaire de la charge du « mandat aux œufs », qui doit, en revanche, vendre les œufs à un prix inférieur au prix courant.

Cette charge est attribuée, par adjudication publique, au commerçant en œufs qui consent la ristourne la plus forte sur le prix réel des œufs.

Cette institution, à la suite de nombreuses critiques (elle serait une entrave à l'exportation, elle fonctionnerait, en fait, non au profit du consommateur, mais au profit du mandataire) vient d'être suspendue pour un an (juillet 1931 à juillet 1932).

(3) C'est ainsi qu'en 1930, l'administration municipale a étudié et mis au point les plans de certains centres urbains non érigés en municipalités : El Hajeb et surtout Ifrane, œuvre réalisée de

Cette section comprend trois bureaux :

- Un bureau administratif ;
- Un bureau technique ;
- Un bureau technique spécial des promenades et des plantations.

Ce service de l'Administration municipale n'est pas simplement un organe de travail, à l'usage du Secrétaire Général du Protectorat, mais aussi un organe d'exécution. Son Directeur a reçu subdélégation des pouvoirs portant sur les objets suivants (4) :

- a) Approbation des arrêtés municipaux ;
- b) Mise à exécution des rôles des taxes municipales ;
- c) Décisions portant dégrèvement ou admission en non-valeur des taxes ou portions de taxes perçues sur rôles ;
- d) Création de régies de recettes ;
- e) Affermage de certains produits ;
- f) Virements de crédits ;
- g) Visa des décisions de remboursement de droits indûment perçus ;
- h) Décharge donnée aux régisseurs municipaux pour perte de tickets ;
- i) Gestion du personnel des régies municipales et du personnel détaché dans les municipalités ;
- j) Gestion du personnel auxiliaire du service de l'administration municipale ;

toutes pièces, en montagne. L'aménagement et l'équipement de ce centre tendent à faire d'Ifrane une ville d'estivage et d'hivernage des plus modernes, en même temps qu'un lieu recherché pour le tourisme.

(4) Décision du Secrétaire Général du 23 Novembre 1930.

k) Attribution des indemnités périodiques diverses allouées aux agents en service dans les municipalités ;

l) Arrêtés autorisant l'occupation temporaire du domaine public municipal.

DÉCONCENTRATION DU POUVOIR DE TUTELLE

En France, entre les communes et le pouvoir central, il y a un rouage intermédiaire qui est le préfet. Et c'est le préfet qui, en règle générale, est chargé de la tutelle administrative des communes. A ce titre, il agit, non en simple exécuter des décisions du pouvoir central, mais en vertu d'un pouvoir propre.

Au Maroc, comme le nombre des municipalités est faible, les services municipaux peuvent, sans crainte d'encombrement, communiquer directement avec l'administration centrale et être soumis à son contrôle.

Pourtant, une mesure de déconcentration a été prise par le Secrétaire Général du Protectorat, par un arrêté du 29 juin 1922 (5).

Cet arrêté donne aux Chefs de Régions ou de Contrôles civils autonomes subdélégation de certains pouvoirs au regard de toute décision à prendre sur les matières suivantes :

a) Approbation des arrêtés municipaux, sauf ceux

(5) Délégation avait déjà été donnée aux Chefs de régions par une décision du Secrétaire Général du Protectorat, en date du 29 décembre 1921, pour approuver les arrêtés réglementaires, ne comportant pas de mesures fiscales, des pachas et des caïds du bled et des centres non érigés en municipalité.

qui créent, abolissent ou modifient les taxes municipales et ceux qui créent, abolissent ou modifient les alignements de voirie ⁽⁶⁾ ;

- b) Approbation des procès-verbaux d'adjudication ;
- c) Approbation des marchés de gré à gré ;
- d) Visa des registres et des bulletins de virement ;
- e) Approbation des états de liquidation pour les recettes non perçues sur rôle ;
- f) Approbation des transactions en matière de droits de portes et de marchés.

Dans tous les cas non prévus à l'arrêté du 29 juin 1922, c'est le Secrétaire Général ou son délégué, le Directeur de l'Administration municipale, qui examine et approuve les actes municipaux.

Dans quels cas s'exerce la tutelle du pouvoir central sur les municipalités

Nous allons voir que l'action du pouvoir central se fait sentir :

- 1° Dans le recrutement des agents municipaux ;
- 2° Dans la confection des actes municipaux par la nécessité de l'approbation ;
- 3° Dans le droit qui est reconnu au pouvoir central de se substituer, dans certains cas, à l'autorité municipale.

(6) L'autorité régionale qui aura approuvé un arrêté réglementaire, devra en envoyer une ampliation au Secrétaire Général du Protectorat, qui pourra, s'il le juge à propos, en vertu de son pouvoir hiérarchique, retirer l'approbation donnée.

RECRUTEMENT DES AGENTS MUNICIPAUX

Les autorités communales de France sont toutes élues. Au Maroc, l'élection n'est pas employée pour la désignation des magistrats municipaux. Seule la Commission municipale indigène de la médina de Fez est élue par les notables.

Le pacha, le chef des services municipaux, les membres des Commissions municipales sont nommés et révoqués par l'administration centrale (7).

Ce mode de recrutement montre bien que les pouvoirs locaux ne sont pas décentralisés.

Même les agents subalternes des municipalités sont entre les mains du pouvoir central.

Tous les fonctionnaires et agents titulaires, ainsi que les agents auxiliaires européens, à salaire mensuel, sont recrutés par l'administration centrale.

Le Chef des Services Municipaux ne peut nommer que les employés auxiliaires et encore il doit en rendre compte à l'autorité centrale.

ACTES MUNICIPAUX

En France, la tutelle administrative du pouvoir central s'exerce à la fois sur les actes du maire et sur les délibérations du conseil municipal, et l'on divise les délibérations de l'assemblée communale en délibérations réglementaires, délibérations soumises à

(7) Il est à remarquer que ces édiles ne sont pas désignés par les mêmes autorités. Le pacha est nommé par dahir du Sultan, le chef des services municipaux par arrêté du Résident, les membres des commissions municipales par arrêté du Secrétaire Général qui agit par délégation du Grand Vizir.

approbation tacite, délibérations soumises à approbation expresse et délibérations annulables.

Au Maroc, comme les commissions municipales n'ont pas le droit de prendre des délibérations (sauf la Commission de Casablanca), et ne donnent que des avis, le contrôle s'exerce uniquement sur les actes du pacha.

Quant aux délibérations de la Commission municipale de Casablanca, elles sont, en règle générale, soumises à l'approbation expresse du Secrétaire Général.

Pour les actes municipaux, qu'ils soient pris par le pacha ou, par délégation, par le Chef des Services Municipaux, on peut poser comme règle générale que l'approbation du pouvoir central est obligatoire. A cette règle, on peut toutefois relever les exceptions ci-après :

En sa qualité d'administrateur, le pacha peut, sans qu'il soit nécessaire de demander l'approbation du pouvoir central, accomplir les actes suivants: il peut acquérir des objets mobiliers, après avis conforme de la Commission municipale :

a) Pour les marchés dont le montant n'est pas supérieur à 20.000 francs ;

b) Pour les marchés et contrats donnant lieu à une dépense annuelle de 5.000 francs et quel qu'en soit le montant total, lorsque leur exécution doit se poursuivre pendant deux ou plusieurs exercices budgétaires.

Mais l'approbation du Secrétaire Général devient

nécessaire s'il y a désaccord entre le pacha et la Commission.

Le pacha peut vendre ou échanger des objets mobiliers faisant partie du domaine privé, qui ne sont pas susceptibles d'utilisation ⁽⁸⁾.

Le pacha peut passer, après avis de la Commission municipale, les baux du domaine privé municipal lorsque leur durée totale n'excède pas cinq ans. Même en cas de désaccord avec la Commission municipale, l'approbation du pouvoir central n'est pas obligatoire ⁽⁹⁾.

Le pacha peut toujours, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance et défendre aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement des recettes municipales.

Le pacha peut aussi, sans autorisation, interjeter appel de tous jugements et se pourvoir en cassation.

Il faut signaler enfin, un cas où l'approbation tacite du pouvoir central est suffisante. La règle générale est que les municipalités ne peuvent intenter une action pétitoire sans être autorisées par le Grand Vizir. Or, si le Grand Vizir, ou plutôt son délégué, le Secrétaire Général, ne prend pas de décision dans le délai de deux mois, à compter du jour de la demande d'autorisation, le silence du pouvoir central est considéré comme autorisant l'action en justice.

En matière réglementaire nous avons vu que le

(8) Arrêté viziriel du 3 février 1931.

(9) Article 7 de l'arrêté viziriel du 21 décembre 1921.

principe était le même que pour les actes d'administration. Tous les arrêtés du pacha, pour être exécutoires, doivent être revêtus de l'approbation de l'autorité supérieure.

Nous avons signalé qu'une seule exception existait, en cette matière, à la nécessité de l'autorisation préalable : les arrêtés concernant les tarifs des mothassebs sur les marchés sont immédiatement exécutoires. Il s'agit, en effet, de tarifs journaliers qui peuvent même varier dans le cours de la même journée. Par contre, les arrêtés du pacha tarifant, après avis du mothasseb, les produits de première nécessité hors des marchés, doivent être approuvés.

Mais, dans tous les cas où le pacha, soit comme administrateur, soit comme chargé du pouvoir réglementaire, peut agir sans être obligé de demander l'autorisation du pouvoir central, il ne faut pas oublier que le visa du Chef des Services Municipaux est nécessaire. Or, le Résident Général, qui nomme le Chef des Services Municipaux, peut, en vertu de son pouvoir hiérarchique, retirer le visa donné par son subordonné.

Il existe, en somme, dans l'administration chérienne, deux contrôles :

1^o Le contrôle du pouvoir central, qui est représenté par le Grand Vizir, en fait par son délégué, le Secrétaire Général, qui est un fonctionnaire français;

2^o Le contrôle de la puissance protectrice, représentée par le Résident et son subordonné, le Chef des Services Municipaux.

DROIT POUR LE POUVOIR CENTRAL DE SE SUBSTITUER,
DANS CERTAINS CAS, A L'AUTORITÉ MUNICIPALE

*Pouvoir réglementaire du Grand Vizir,
en matière de police municipale.*

L'article 5 du dahir du 8 avril 1917 précise que les pouvoirs réglementaires de police, dévolus au pacha, ne font pas obstacle aux pouvoirs de police générale conférés au Grand Vizir par le dahir du 22 janvier 1916 ⁽¹⁰⁾.

En vertu de ce dahir, le pouvoir central peut :
« prendre pour toutes les municipalités, comme aussi
« pour quelques-unes d'entre elles, toutes les mesures
« relatives à la police municipale, soit qu'il n'ait été
« pourvu à ces mesures par les autorités locales, soit
« qu'une nouvelle réglementation semble néces-
« saire ».

L'action du pouvoir central sur le pacha est plus étendue que celle qui est prévue par l'article 99 de la loi municipale de 1884. En effet, le préfet ne peut prendre de mesures « de sûreté et de salubrité publiques » que pour plusieurs communes et s'il n'y a pas été pourvu par l'autorité municipale. Lorsqu'il ne s'agit que d'une seule commune défailante, le préfet ne peut agir qu'après une mise en demeure au maire, restée sans résultat.

(10) Le texte de l'article 5 n'est pas très exact ; le dahir de 1916 ne s'occupe pas de police générale mais de police municipale.

*Droit d'intervention du Pouvoir central
dans les délibérations de la Commission municipale
de Casablanca.*

Il faut rappeler aussi le droit que l'article 14 du dahir de 1922 donne au pouvoir central d'intervenir dans les délibérations de la Commission municipale de Casablanca.

Le Secrétaire Général du Protectorat peut faire inscrire des questions à l'ordre du jour de l'Assemblée, provoquer un nouvel examen d'une question ayant déjà fait l'objet d'une délibération, et même si la nouvelle délibération est conforme à la première, faire prendre par le Grand Vizir un arrêté approuvant les propositions soumises, bien qu'elles n'aient pas été acceptées par l'assemblée municipale.

Il s'agit ici d'un véritable pouvoir de tutelle, au sens exact du mot, et non d'un contrôle administratif.

Dans la loi de 1884, on ne trouve aucune mesure semblable. Ce qui s'en rapprocherait serait la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires dans le budget communal. Mais cette procédure ne s'applique qu'en matière financière, tandis que les dispositions du dahir de 1929 sont générales et peuvent jouer pour toutes les délibérations municipales.

Cette intervention du pouvoir central ne se pose évidemment pas dans les autres assemblées municipales qui n'ont qu'un rôle consultatif.

CHAPITRE X

Le pouvoir municipal et les garanties des particuliers

Recours contre les actes municipaux
Comparaison avec le régime métropolitain

L'article 8 du dahir sur l'organisation judiciaire ⁽¹⁾, qui régit les rapports des particuliers et de l'administration contient les dispositions suivantes :

« Les juridictions françaises sont seules compétentes
« pour faire déclarer débitrices les administrations
« publiques à raison de tous actes de leur part ayant
« porté préjudice à autrui... Il est interdit aux juri-
« dictions de connaître de toute demande tendant à
« faire annuler un acte d'une administration pu-
« blique, sauf le droit, pour la partie intéressée, de
« poursuivre par la voie gracieuse la réformation de
« l'acte qui lui fait grief. »

Ce texte s'applique aux municipalités ; ce sont d'ailleurs les actes municipaux qui donnent naissance à la plupart des difficultés du contentieux administratif.

Par comparaison avec le régime métropolitain, on peut, de cet article 8 et du dahir du 24 décembre 1918, qui établit une sanction générale aux arrêtés du pacha, dégager les principes suivants qui régissent la protection des intérêts privés à l'égard des actes municipaux :

(1) Dahir du 12 août 1912, modifié par celui du 1^{er} septembre 1928.

— Tout administré a le droit d'obtenir réparation du préjudice que lui cause un acte municipal ;

— Le recours gracieux peut être employé pour obtenir la modification ou le retrait d'un arrêté municipal ;

— Aucune juridiction ne peut annuler une décision municipale, pour excès de pouvoir ;

— Aucun texte ne reconnaît, implicitement ou explicitement, aux tribunaux le droit d'apprécier la légalité d'un arrêté municipal.

Possibilité d'être indemnisé en cas de préjudice causé par un acte municipal

Dans le chapitre consacré à la responsabilité des municipalités, on verra qu'il est relativement assez facile à un particulier d'obtenir une indemnité, quand un acte municipal lui fait grief.

La question de l'indemnité n'est pas liée à celle de l'irrégularité ou de l'illégalité de l'acte préjudiciel, tout acte ayant porté préjudice peut donner lieu à indemnité.

Le tribunal de première instance est compétent pour juger le différend. Cette compétence a l'avantage de favoriser le règlement rapide des conflits. Il y a, en effet, pour une population d'environ quatre millions d'habitants, cinq tribunaux judiciaires compétents pour régler ces affaires.

En France, seul le Conseil d'Etat est, en règle générale, compétent pour apprécier ces questions d'indemnité. Il s'ensuit que le rôle du tribunal est encombré et que les affaires traînent et attendent des années, avant d'être réglées.

Et pourtant, cette compétence des tribunaux judiciaires, en matière administrative, n'est ordinairement pas considérée comme un progrès, même à l'égard des administrés, car, fait bizarre, les tribunaux judiciaires n'ont pas montré l'indépendance ni l'heureuse audace d'un Conseil d'Etat, vis-à-vis de l'administration active (2).

M. Appelton écrit, à ce sujet, dans son *Traité* : « *Le Contentieux Administratif* », page 7 :

(2) En Tunisie, il a été question, à un certain moment, d'établir des tribunaux administratifs (*Journal des Débats* du 12 avril 1917).

Or le régime du Maroc provient du précédent tunisien. Le dahir sur l'organisation judiciaire a été copié sur le décret tunisien du 27 novembre 1888.

Les tribunaux français de Tunisie n'ont pas eu, dès le début, compétence au regard du contentieux administratif, la loi française du 27 mars 1883, qui instituait ces tribunaux, était muette sur ce point.

Mais comme l'article 6 du protocole franco-italien du 25 janvier 1884, permettait expressément aux Italiens de porter devant la nouvelle juridiction française leurs différends avec le gouvernement beylical (ce qui était conforme, du reste, au droit interne italien, qui ne connaissait pas alors de juridiction administrative), on ne voulut pas laisser les Français dans une situation inférieure à celle des Italiens, et c'est pourquoi un décret beylical, du 27 novembre 1888 (dont la légalité fut longtemps contestée), vint attribuer aux tribunaux français la connaissance d'une certaine fraction du contentieux administratif, mais seulement dans la mesure étroite où le vieux principe métropolitain de l'indépendance de l'administration vis-à-vis du juge le permettait.

Ce système tunisien n'était donc qu'une solution dictée par les circonstances. Dans la hâte qu'on mit en 1912-1913, pour obtenir la fermeture des tribunaux consulaires, à organiser la justice française au Maroc, on n'adopta pas moins les dispositions de ce système qui furent presque, purement et simplement, reproduites.

Aucun principe général n'a donc guidé cette réforme.

Les avantages de la juridiction administrative, telle qu'elle est organisée en France, apparaissent clairement si l'on compare l'œuvre du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation, en ce qui concerne la protection des droits individuels. On est frappé par la timidité des tribunaux judiciaires, par leur crainte d'empiéter sur les attributions de l'administration dans les matières où la loi leur a accordé le plus de libertés, par leur hésitation en face des textes qu'ils redoutent de ne point observer à la lettre.

...Les droits individuels sont mieux protégés par le Conseil d'Etat que par la Cour de Cassation.

La réserve, que l'on a toujours observée en France, de la part des tribunaux judiciaires, lorsque, par exception, ils sont compétents en matière administrative, est encore plus affirmée au Maroc, où l'administration est essentiellement à base d'autorité.

Recours gracieux ouverts aux administrés

Un recours gracieux à l'auteur de l'acte, au pacha, est toujours possible pour obtenir une modification ou même la suppression de l'acte municipal qui fait grief.

Le recours hiérarchique au pouvoir central peut aussi être utilisé. Le Secrétaire Général du Protectorat peut retirer son approbation. Le Résident Général peut rapporter, en vertu de son pouvoir hiérarchique, le visa pour mise à exécution, apposé par son subordonné, le Chef des Services Municipaux, au bas d'un arrêté du pacha.

Les tribunaux ne sont pas compétents pour apprécier la légalité des arrêtés municipaux

Si le recours gracieux ou hiérarchique est rejeté, il ne reste à l'administré aucun moyen de faire rapporter ou réformer un acte.

Nous avons vu que les tribunaux judiciaires n'ont pas le droit d'apprécier la légalité d'un acte.

En France, les tribunaux répressifs, saisis d'une contravention à un règlement, ont qualité pour apprécier, à l'occasion de la poursuite, si ledit règlement est légal ou non. S'ils l'estiment légal, ils condamnent; ils acquittent en cas contraire. Cette solution résulte de l'article 471, paragraphe 15 du Code pénal, qui punit d'amende « ceux qui ont contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ».

Dans le Protectorat, depuis 1918, la sanction générale des arrêtés du pacha n'est plus l'article 471 du code pénal, mais le dahir du 24 décembre 1918, qui ne contient pas de formule analogue à celle du paragraphe 15 de l'article 471, et les tribunaux judiciaires ne se reconnaissent pas le droit de refuser l'application d'un texte pour illégalité.

Il est à remarquer qu'avant 1914 et même avant le dahir de 1918, pour les matières qui n'étaient pas comprises dans le dahir du 26 mars 1914, le tribunal français pouvait relaxer un européen qui avait contrevenu à un arrêté reconnu illégal, l'article 471 du

code pénal étant alors applicable. Mais, la mahakma du pacha n'aurait pu acquitter, pour le même motif, un indigène coupable de la même faute, parce que la juridiction maghzen n'appliquait pas le code pénal, mais la loi musulmane.

D'ailleurs, par suite de la confusion des pouvoirs, ce système du contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs ne semble pouvoir fonctionner normalement dans le système chérifien actuel. Le pacha, en qualité de juge, ne pourrait pas apprécier la légalité de l'arrêt qu'il a lui-même pris, en qualité d'administrateur ⁽³⁾.

En Tunisie, les tribunaux beylicaux ont le contrôle de la légalité des règlements administratifs, de même que les tribunaux français qui appliquent le code.

LES TRIBUNAUX DOIVENT-ILS APPLIQUER TOUS LES ARRÊTÉS MUNICIPAUX ?

Si les tribunaux doivent appliquer les arrêtés, sans pouvoir apprécier leur légalité, il reste la question de savoir ce que l'on entend exactement par arrêté.

Un arrêté n'est pas une décision quelconque. Son élaboration suit une certaine filière. Il est assujéti à certaines formes.

On ne peut refuser aux tribunaux le droit d'appré-

(3) Peut-être arrivera-t-il un jour où le pacha perdra son pouvoir juridictionnel et ne conservera que sa qualité d'administrateur. Il a déjà perdu, au profit des percepteurs, ses attributions en matière fiscale.

Dans les tribus d'origine berbère, il existe déjà des tribunaux spéciaux, tribunaux coutumiers (dahir du 16 mai 1930).

cier si la décision, qu'ils ont à appliquer, est bien un véritable arrêté, d'examiner si toutes les formalités ont été accomplies, si, par exemple aucun visa, aucune approbation ne fait défaut.

Le tribunal de Casablanca a rendu, au début de 1918 une décision qui confirme ce point de vue (Affaire Laskar, boucher à Casablanca).

Le dahir du 24 octobre 1918 établissant une sanction générale n'avait pas encore paru, néanmoins, en l'affaire, le tribunal n'avait pas à appliquer l'article 471, paragraphe 15, du code pénal, mais le dahir du 28 octobre 1914.

Le tribunal correctionnel, jugeant sur appel du tribunal de paix, a acquitté, motif pris que l'arrêté de tarification hors les marchés, n'avait pas été approuvé par le Grand Vizir.

Si les tribunaux se trouvent donc en présence d'un vice de forme caractérisé, ils ont le droit d'acquitter le prévenu, comme n'ayant pas transgressé un arrêté (4).

Il ne leur serait pas permis, par contre, d'acquitter, parce que le pacha a excédé sa compétence ou a commis un détournement de pouvoir.

L'ATTITUDE DES TRIBUNAUX FRANÇAIS, QUI NE SE RECONNAISSENT PAS LE DROIT D'APPRÉCIER LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS, EST-ELLE FONDÉE JURIDIQUEMENT ?

Le dahir du 24 décembre 1918, qui établit une sanc-

(4) Voir, à ce sujet, arrêt de la Cour de Cassation, du 14 janvier 1928.

tion générale aux arrêtés des pachas et des caïds, ne contient aucune formule reconnaissant aux tribunaux, implicitement ou explicitement, le pouvoir d'apprécier la légalité des actes municipaux. Les tribunaux en ont conclu que ce pouvoir leur était refusé (5).

Cette attitude est-elle fondée juridiquement ?

La jurisprudence française a, à l'heure actuelle, une base certaine dans l'article 471, paragraphe 15 du code pénal et tous les jugements, acquittant pour illégalité, s'appuient sur cet article. Pourtant, cet article n'est pas la véritable base de ce pouvoir d'appréciation. Il ne faut pas oublier que la rédaction actuelle de l'article 471 ne date que de 1832 et qu'avant cette époque, les tribunaux répressifs se reconnaissent déjà la qualité pour faire cette appréciation.

De plus, la jurisprudence n'a pas limité son pouvoir à l'appréciation des seuls règlements de police, conformément à l'article 471, elle décide, en dehors de tout texte, en se basant sur les principes généraux du droit, qu'elle peut, à l'occasion de tous les procès, apprécier la légalité des règlements administratifs. (Cassation, 24 octobre 1917, S. 1918.1.193, note Duguit. Conclusion de A. Colin, D. H. 1917, p. 620. — Cassation, 13 février 1923, S. 21.1.131).

Ce pouvoir si étendu, que se reconnaissent les tribunaux, s'appuie sur le raisonnement juridique suivant :

(5) Voir l'article de M. Bayssières dans la *Gazette des Tribunaux du Maroc*, du 21 mars 1931.

« Les règlements puisent leur force coercitive dans les lois. Un règlement qui n'aurait pas pour base un texte de loi, constituerait un empiètement de l'administration sur le pouvoir législatif. Si on oblige les tribunaux à appliquer un règlement illégal, on les oblige à choisir entre la loi et un règlement; or, ils doivent obéir à la loi avant d'obéir à un acte administratif. En refusant d'appliquer un règlement, ces tribunaux appliquent la loi, ils préfèrent la loi à un acte administratif en un cas où ils sont obligés de faire un choix (6). »

C'est par un raisonnement identique que MM. Berthelemy, Hauriou, Duguit, reconnaissent, aux tribunaux français, le contrôle juridictionnel des lois pour inconstitutionnalité.

Si on se tenait donc à un point de vue strictement juridique, il faudrait reconnaître, sans hésitation, aux tribunaux du Protectorat, le droit d'apprécier la légalité des règlements municipaux.

Le dernier mot appartiendrait à la Cour de Cassation.

On peut d'ailleurs se demander si la Cour de Cassation n'a pas déjà admis implicitement ce point de vue.

Dans une affaire, portant sur la régularité d'un arrêté du pacha de Marrakech, la Chambre Criminelle, par un arrêt du 14 janvier 1928 (7), a précisé, dans ses attendus, « que le juge de simple police devait sanctionner toute infraction aux arrêtés réglementaires *légalement faits* par l'autorité administrative ». La Chambre Criminelle a reproduit ainsi la formule de l'article 471, paragraphe 15, du code pénal.

(6) Berthélémy : Traité de droit administratif.

(7) Recueil des Arrêts de la Cour d'Appel de Rabat, années 1927-28, t. IV, p. 269.

Aucune juridiction ne peut prononcer l'annulation d'un acte municipal

Devant les tribunaux judiciaires français, chargés du contentieux administratif au Maroc, la voie de recours pour excès de pouvoir n'est pas ouverte.

L'article 8 du dahir sur l'organisation judiciaire leur interdit, en effet, de connaître de toute demande « tendant à faire annuler un acte d'une administration publique ⁽⁸⁾ ».

Cette absence de recours de contentieux en annulation, provoque, de temps à autre, des réclamations, formulées presque toujours à l'occasion d'arrêtés municipaux. L'administré n'a aucun moyen de faire annuler judiciairement l'acte qui le lèse. Ce qu'il y a de plus libéral dans le régime administratif français manque totalement au Maroc. Il n'existe aucun moyen de faire réformer ou rapporter un arrêté qui a fait en vain l'objet d'un recours gracieux.

La question d'une réforme à réaliser s'est posée depuis longtemps pour la Tunisie ⁽⁹⁾, et elle se pose, à l'heure actuelle, au Maroc.

(8) Ce régime vient également du précédent tunisien.

(9) Dès 1912, le gouvernement français reconnaissait l'insuffisance des garanties accordées aux justiciables à l'égard de l'administration beydicale.

M. Poincaré, Président du Conseil, avait déclaré, le 2 septembre 1912, à l'occasion d'une interpellation sur la Tunisie : « Il y aurait « peut-être lieu d'examiner s'il ne conviendrait pas l'accorder aux « justiciables, par une législation d'ensemble, les mêmes garanties « vis-à-vis des *décrets* beylicaux, que vis-à-vis du pouvoir exécutif « français. »

Un décret en Tunisie est un acte législatif et non un acte exécutif ; ce sont les arrêtés du ministre qui sont des actes du pouvoir exécutif.

On a proposé parfois une double réforme :

1° Instaurer au Protectorat des règles analogues à celles qui, dans la Métropole, répartissent le contentieux administratif entre les tribunaux civils, d'une part, et les tribunaux administratifs, d'autre part.

2° Soumettre les actes administratifs au recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat.

La première réforme, qui consiste à établir des tribunaux administratifs, est moins urgente. Nous avons vu plus haut ce qu'il fallait penser de la compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative. Mais, pour le moment, le régime de la responsabilité des personnes publiques ne soulève pas trop de difficultés.

Ce qui est plus important et plus nécessaire, ce serait l'établissement d'un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat ⁽¹⁰⁾.

Mais aussitôt se présente une grave objection : *une telle réforme se concilierait-elle avec le régime du Protectorat ?*

Le recours devant le Conseil d'Etat n'étant qu'un développement du pouvoir hiérarchique, comment concevoir qu'on puisse l'étendre à une administration relevant d'une souveraineté demeurée étrangère et, bien que diminuée, formellement maintenue ? Tel est

(10) Certains avaient proposé d'ériger le Bureau des Etudes Législatives du Protectorat en Tribunal Administratif. Solution qui ne peut être retenue, le Bureau des Etudes Législatives ne présente aucune des garanties qu'offrirait un tribunal. Il est composé de fonctionnaires de l'Administration et son rôle, qui consiste à préparer les projets de dahirs et d'arrêtés viziriels, ne peut se concilier avec celui de juge.

l'argument que l'on développe ordinairement contre le projet de réforme.

On peut répondre qu'en réalité l'indépendance de cette souveraineté est plus ou moins réelle et qu'un principe domine la matière, celui de la subordination de l'Etat protégé à l'Etat protecteur.

D'ailleurs, l'acte chérifien que le Conseil d'Etat annulerait, le cas échéant, n'est plus l'expression de la seule souveraineté chérifienne. Cet acte exprime les volontés concordantes de l'autorité locale et du représentant de la France. La France a imposé, à son profit, une tutelle administrative préventive ; quels principes lui interdiraient d'instituer une tutelle répressive et de la confier au Conseil d'Etat, permettant ainsi d'annuler, ce qui serait en somme l'erreur commune du Sultan ou du Grand Vizir ou d'un pacha et d'un représentant de la France ?

On pourrait exclure, du contentieux de l'annulation, le dahir qui bénéficierait de la sorte d'une assimilation, un peu forcée certes, à la loi métropolitaine.

Cette opinion n'est d'ailleurs pas du domaine purement théorique. Il existe déjà des précédents formels dans le sens de l'attribution à une juridiction métropolitaine de la connaissance d'une partie du contentieux administratif, et il n'en est résulté aucune atteinte à la souveraineté locale, qui ne fut pas la suite logique du traité du 30 mars 1912.

Dès maintenant, la souveraineté du Sultan s'accommode du fait que la Cour de Cassation est appelée à statuer définitivement sur la revendication formulée au nom de l'administration chérifienne, par le

Ministère public, en cas d'empiètement des tribunaux ordinaires (article 8 du dahir organique de 1913).

C'est un tribunal administratif français, la Cour des Comptes, qui, dès maintenant, est juge des comptes marocains, même de ceux des municipalités, personnes morales purement chérifiennes cependant.

Enfin, depuis le dahir du 1^{er} septembre 1928, et du décret présidentiel du 13 novembre 1928, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires des administrations publiques chérifiennes contre les actes des diverses autorités, relatifs à l'application de leur statut.

Le fait du protectorat ne s'oppose donc nullement à ce que le Conseil d'Etat soit reconnu compétent pour juger les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs.

Mais, dit-on, *si cette réforme est possible, serait-elle actuellement opportune au Maroc ?* Et on avance les raisons suivantes :

On ne comprendrait pas au Ministère des Affaires Etrangères et au Parlement, que le Maroc précédât la Tunisie dans cette voie ; le Maroc ne doit que suivre à cet égard un Protectorat plus évolué et d'où lui vient d'ailleurs son régime.

En second lieu, le recours pour excès de pouvoir n'existe que dans l'intérêt bien entendu de l'administration. Sa création et son développement n'ont répondu qu'à cette idée d'instituer, comme on a dit, une soupape à l'action administrative. Il serait néfaste qu'il devint un obstacle. Or, ni l'administration, ni le

public, ne sont encore au Maroc parvenus à un degré d'évolution tel qu'on puisse espérer que le contentieux de l'annulation ne soit point détourné, en définitive, de son véritable sens.

Ces arguments: précédent tunisien, manque de tradition de l'administration chérifienne, absence de discipline sociale chez les administrés, ne sont pas pleinement convaincants.

L'administration chérifienne diffère, sur beaucoup de points, du régime tunisien. Le Maroc, plus jeune que la Tunisie, mais qui profite de l'expérience de son aînée, peut, par suite même de sa jeunesse, aller dans le développement de son organisation plus rapidement qu'une administration plus ancienne et, par tant, plus routinière (11).

L'administration du Maroc n'est pas plus jeune que celle de la plupart de nos colonies ; elle a même plus de traditions ; sa population est plus évoluée et pourtant, aux colonies, existe le recours pour excès de pouvoir, qui est refusé au Maroc. Ce recours est porté en première instance devant le conseil local du contentieux et, en appel, devant le Conseil d'Etat.

La crainte de voir les administrés marocains abuser

(11) D'ailleurs, sur de nombreux points, le Maroc a déjà devancé la Tunisie. Ainsi, un dahir du 16 décembre 1929 a institué, au Maroc, la juridiction des conseils de prud'hommes, juridiction qui n'existe pas encore en Tunisie.

Pour cette réforme, le retard n'est peut-être dû qu'à l'emploi de procédés législatifs différents. Au Maroc, c'est un décret, du 16 septembre 1930, qui a ratifié le dahir sur les conseils de prud'hommes. En Tunisie, toutes les réformes importantes, intéressant les européens, ont été introduites par des lois. Or, un projet de loi avait déjà été déposé le 13 décembre 1924, qui portait institution, dans la Régence, des Conseils de prud'hommes. Ce projet, n'ayant pas été voté avant la fin de la législature, est devenu caduc. Un nouveau texte a été déposé sur le bureau de la Chambre, le 11 février 1931.

du recours pour excès de pouvoir et gêner l'administration dans son œuvre constructive, est chimérique. Le recours en annulation n'est certes pas très onéreux, néanmoins il nécessite des frais et on ne voit pas très bien un indigène, ou même un européen, former un recours pour l'unique plaisir d'entraver l'administration. D'autre part, l'encombrement du rôle au Conseil d'Etat, qui oblige le justiciable à attendre des années le prononcé de l'arrêt sur le pourvoi formé par lui, n'est certes pas un encouragement à l'esprit de chicane.

Enfin, comme le dahir, dont l'objet est bien plus étendu que celui d'une loi française, serait exclu du contentieux de l'annulation, l'administration ne sera nullement entravée dans ses travaux.

Il n'existe, à notre avis, aucune raison sérieuse pour refuser aux administrés la garantie que leur donnerait, contre l'arbitraire administratif, le recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

CHAPITRE XI

Responsabilité des municipalités

Nous avons vu que toute personne, lésée par un acte municipal, pouvait obtenir réparation du dommage causé. Elle peut également être indemnisée pour les conséquences des fautes commises par les agents municipaux.

La responsabilité des municipalités peut donc être engagée, soit par suite du fonctionnement du service, soit par suite de fautes du personnel.

Base de cette responsabilité

Cette responsabilité est basée sur un texte de droit privé. L'article qui régit la matière est rangé dans le code des obligations, sous la rubrique : « Obligations qui naissent des délits et des quasi-délits. »

C'est là une différence avec le droit administratif français. La responsabilité de la commune n'est pas, en effet, basée sur un texte mais simplement sur le principe général d'équité. Il est à remarquer toutefois que la jurisprudence du Conseil d'Etat, avant les arrêts Fons-Colombe et Terron (1908 et 1910) appliquait à la commune les règles du droit privé.

Si ce régime n'avait pas été abandonné, comme vio-

lant le principe de la séparation des pouvoirs, la responsabilité des communes françaises et des municipalités marocaines aurait eu les mêmes bases et aurait été soumise à la même procédure.

Etendue et limites de la responsabilité des municipalités

La législation chérifienne dispose (code des obligations, articles 79 et 80) :

... les municipalités sont responsables des dommages causés directement par le fonctionnement de leur administration et par les fautes de service de leurs agents.

... les agents des municipalités sont personnellement responsables des dommages causés par leur dol ou par des fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions.

... les municipalités ne peuvent être poursuivies à raison de ces dommages qu'en cas d'insolvabilité des fonctionnaires responsables (1).

Trois cas sont à envisager :

1° La responsabilité de la municipalité est engagée par suite du fonctionnement normal de son administration ;

2° La responsabilité de la municipalité est engagée par suite de fautes de service de ses agents ;

3° La responsabilité de la municipalité est engagée en cas de fautes personnelles de ses agents reconnus insolubles.

(1) Ce sont les mêmes principes qui régissent la responsabilité des municipalités marocaines et celles de l'Etat chérifien.

1° RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

L'article 79 du dahir sur les obligations rend les municipalités responsables des dommages causés directement par le fonctionnement de leur administration.

Le principe de cette responsabilité, singulièrement large, se trouve aussi dans l'article 8 du dahir sur l'organisation judiciaire, qui stipule que les tribunaux peuvent déclarer les administrations publiques débitrices « à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui ».

Comme le fait remarquer M. Rivière (2), « d'après
« ce texte, non seulement la victime n'a pas besoin,
« pour triompher dans son action, de rapporter la
« preuve d'une faute de l'administration, mais, si
« même l'administration établit que nulle faute ne lui
« est imputable, elle n'en succombera pas moins, dès
« lors que sera établi le rapport de cause à effet entre
« l'exploitation qu'elle assure, et le préjudice subi. »

Il n'est pas nécessaire que l'acte administratif qui cause le préjudice ait été « sans droit », cette constatation, qui se trouve formulée dans le décret tunisien du 27 novembre 1888, article 14, a été délibérément écartée, quand on a recopié ce décret au Maroc, pour en faire le dahir sur l'organisation judiciaire. Donc, un acte administratif, même parfaitement régulier, peut servir d'occasion à une action en indemnité. Les tribunaux recherchent seulement si le préjudice qui en résulte pour le plaignant est un préju-

(2) *Op. cit.*

dice spécial, c'est-à-dire excédant la charge normale que doivent également supporter tous les administrés (3).

En admettant cette responsabilité si étendue, les rédacteurs du dahir du 12 août 1913 sont allés plus loin que l'aurait fait la jurisprudence contemporaine du Conseil d'Etat.

La haute juridiction française n'a admis cette responsabilité sans faute d'une façon explicite que récemment (explosion du fort de la Double Couronne, arrêt du 28 mars 1919 (4), arrêt Couitéas, 20 novembre 1923 (5).

2° RESPONSABILITÉ ENGAGÉE PAR SUITE D'UNE FAUTE DE SERVICE D'UN AGENT MUNICIPAL

Les municipalités sont responsables en cas « de faute de service » commise par un agent municipal, à l'exclusion de faute grave ou de dol (6), dont seul l'auteur est responsable. Toutefois, en cas d'insolvabilité de ce dernier, nous verrons que les municipalités peuvent être déclarées subsidiairement responsables.

(3) Le législateur marocain s'est inspiré de la même idée dont découle la loi française de 1898 sur les accidents du travail, qui met les risques professionnels de l'ouvrier à la charge du patron, non en raison de la faute de ce dernier, mais comme faisant partie des charges de l'exploitation, comme conséquence du risque créé par l'entreprise.

(4) D. P. 1919, 3-6.

(5) *Revue de Droit Public*, 1929, page 209.

(6) Le dahir sur les obligations a, dans son article 78, essayé de donner une définition de la faute : « La faute consiste soit à omettre ce qu'on était tenu de faire, soit à faire ce dont on était tenu de s'abstenir, sans intention de causer un dommage. »

Il faut bien remarquer que la législation chérifienne ne rend responsable la municipalité que de la faute de service proprement dite d'un agent, à l'exclusion de son dol ou de sa faute lourde. Par contre, la jurisprudence métropolitaine rend l'administration responsable même d'un fait constituant un dol ou une faute lourde de la part d'un agent, lorsque ce fait est inhérent à la fonction.

Les tribunaux du Maroc doivent donc, dans l'appréciation de la faute de service, se montrer plus sévères que la jurisprudence française qui reconnaît assez facilement le caractère de faute de service à un fait personnel d'un agent.

En reproduisant cette distinction entre la faute de service et le fait personnel de l'agent, le législateur chérifien n'a fait que suivre la jurisprudence établie en France par le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, à la suite du décret-loi du 19 septembre 1870, abrogeant l'article 75 de la Constitution de l'an VIII.

Dans la métropole, cette distinction a encore un intérêt plus grand qu'au Protectorat, car non seulement elle départage la responsabilité de la commune et celle de ses agents, mais elle sert aussi à déterminer le tribunal compétent.

Au Maroc, par suite de l'absence de juridiction administrative, les tribunaux civils sont compétents dans les deux cas.

3° RESPONSABILITÉ SUBSIDIAIRE DE LA MUNICIPALITÉ EN CAS DE FAUTE PERSONNELLE D'UN AGENT RECONNU INSOLVABLE.

La municipalité peut être poursuivie à raison des dommages causés par une faute propre d'un de ses agents en cas d'insolvabilité de ce dernier.

Là aussi, en admettant cette responsabilité subsidiaire, le législateur chérifien a devancé la jurisprudence du Conseil d'Etat. En effet, de nombreuses décisions de justice avaient refusé à la victime d'une faute personnelle, le droit de mettre en cause l'administration à laquelle il appartenait.

Ce n'est que récemment qu'un revirement s'est produit et que la jurisprudence admet (7) que la victime poursuive à son choix ou simultanément la personne morale ou l'agent, dans le cas toutefois où, avec la faute personnelle de celui-ci, apparaît une organisation défectueuse du service.

Sur quelques points donc, responsabilité de l'administration pour les dommages causés par le fonctionnement normal des services, responsabilité subsidiaire en cas d'insolvabilité de l'agent fautif, le code chérifien sur les obligations était, en 1913, en avance sur la jurisprudence française. Et l'appréciation portée par M. Dumas n'est pas entièrement exacte, lorsqu'il écrit, dans la préface de l'ouvrage de M. Rivière (8) : « Le mérite de ces textes réside à la vérité,

(7) Arrêt du Conseil d'Etat, 26 juillet 1918, Recueil 1918, p. 772.

(8) *Op. cit.*

non dans leur nouveauté, car ils n'apportent pas de solution inédite, mais dans la manière dont ils ont coulé en formules légales et coordonnées des principes épars dans la jurisprudence et la doctrine. »

En 1913, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'avait pas encore accepté, d'une façon ferme, tous les principes juridiques contenus dans le dahir de 1913.

Tribunaux compétents pour connaître des actions en responsabilité contre les municipalités

PROCÉDURE. — VOIE DE RECOURS

Comme nous l'avons déjà signalé, il n'existe pas de tribunaux administratifs. Le législateur marocain qui n'était pas bridé par le principe de la séparation des pouvoirs ⁽⁹⁾ n'a pas voulu surcharger la machine judiciaire du rouage supplémentaire des tribunaux administratifs. Au Maroc, comme en Tunisie, aucune juridiction administrative n'existe. Ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents pour connaître le contentieux administratif ⁽¹⁰⁾.

Mais tous les tribunaux judiciaires ne sont pas

(9) Nous avons vu que le pacha était à la fois administrateur et juge.

(10) Remarquons que le contentieux qui intéresse l'Etat français au Maroc n'est pas soumis à cette procédure. Ainsi les demandes d'indemnités pour dégâts occasionnés par les travaux militaires au Maroc, doivent être portées au Conseil d'Etat (Tribunal de Rabat, du 2 avril 1919, Recueil 21-2-36). En cette affaire, il s'agissait d'une action en indemnité contre l'administration des chemins de fer militaires, à raison d'un accident. Cette administration relevant du Ministère de la Guerre, le tribunal s'est reconnu incompétent.

compétents. Les actions en responsabilité ne peuvent être portées que devant les tribunaux français, à l'exclusion des juridictions « maghzen » (11). Et des tribunaux français, seul le tribunal de première instance est compétent, à l'exclusion des tribunaux de paix.

La limitation de la compétence à raison de la nationalité qui s'applique en matière civile et commerciale, ne joue pas en matière administrative. Et les tribunaux français sont compétents pour toutes les affaires, qu'elles mettent en cause un français ou un indigène.

En Tunisie, au contraire, la limitation de la compétence à raison de la nationalité, s'applique aussi en matière administrative et les tribunaux français ne connaissent que des instances dans lesquelles un justiciable des tribunaux français est en cause ; les litiges entre l'administration beylicale et le sujet tunisien sont portés devant les juridictions indigènes.

Nous avons dit que seul des tribunaux français, le tribunal de première instance était compétent (12).

Ce tribunal connaît :

1° Des actions intentées pour dommages causés directement par le fonctionnement des administra-

(11) Article 8, paragraphe 1^{er}, du dahir du 12 août 1913 : « En « matière administrative, les juridictions françaises instituées dans « Notre Empire sont exclusivement compétentes pour connaître de « toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les admi- « nistrations publiques, soit à raison de l'exécution des marchés « conclus par elles, soit à raison des travaux qu'elles ont ordonnés, « soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à « autrui. »

(12) Article 17, du dahir du 12 août 1913, sur la procédure civile.

tions municipales et par les fautes de service des agents ;

2° Des instances intentées contre les agents pour dommages causés par leur dol et leur faute lourde, ainsi que des recours ouverts contre les municipalités pour les mêmes dommages en cas d'insolvabilité des agents responsables.

Et pourtant, dans ces dernières instances, ce sont de simples particuliers qui sont en cause pour des fautes personnelles ; dans ce cas, en France, le droit commun s'appliquerait.

A ce propos, M. Fontanges fait la remarque suivante ⁽¹³⁾ :

On aurait pu prétendre, par analogie avec ce qui se passe en France, que, dans le cas d'action intentée contre les agents des administrations publiques pour fait personnel et de recours contre ces administrations pour insolvabilité du fonctionnaire, le tribunal statue en matière civile et qu'il statue seulement en matière administrative dans les instances suivies contre les administrations publiques pour mauvais fonctionnement du service ou faute de service des agents. Une semblable restriction irait à l'encontre de la volonté du législateur qui se manifeste formellement par l'attribution du premier degré de juridiction au tribunal de première instance, quel que soit le chiffre de la demande dans tous les cas des articles 17 et 21. Attribution exceptionnelle qui n'a lieu qu'en matière administrative dans le but d'éviter à l'Etat d'avoir à se défendre devant les tribunaux de paix ⁽¹⁴⁾.

(13) Recueil de législation et jurisprudence marocaines de novembre 1925.

(14) Il ne s'agit là que des actions dirigées contre l'administration, lorsque l'administration est demanderesse, les règles ordinaires de compétence s'appliquent, l'administration saisira le juge de paix chaque fois que le taux du litige ne dépassera pas 3.000 francs et le juge de paix statuera jusqu'à 1.000 francs en dernier ressort.

Ces dispositions d'ailleurs constituent, au point de vue pratique, une simplification de la procédure et évitent toutes les difficultés que présente la distinction du fait personnel et de la faute de service.

La personne, victime d'un dommage, ne s'occupe pas de cette distinction, car elle a soin de comprendre dans l'instance, à la fois, le fonctionnaire et la municipalité. Et le tribunal saisi décidera, par un seul et même jugement, de la nature du fait (fait personnel ou faute de service), de la responsabilité et du montant de la réparation.

Procédure.

Lorsque le tribunal civil siège en matière administrative, c'est la procédure ordinaire qui est employée, sauf en ce qui concerne les cas d'ouverture des voies de recours.

En Tunisie, il a été institué en cette matière une procédure simplifiée, avec dispense de plusieurs formes usitées dans la procédure ordinaire des tribunaux tunisiens.

Au Maroc, il n'était nullement utile de modifier la procédure civile « parce qu'elle présente, comme le dit M. Lampué ⁽¹⁵⁾, toutes les qualités de simplicité et de rapidité que peuvent exiger la marche des services publics ».

Voies de recours.

L'appel est toujours possible à un jugement du tribunal civil rendu en matière administrative.

(15) Recueil de législation et de jurisprudence marocaines de 1925, N° 78.

Le recours en cassation, qui est suspensif, ne peut être formé que par le ministère public et, si ce n'est pour excès de pouvoir, au cas où la juridiction aurait ordonné accessoirement ou principalement des mesures entravant l'action des administrations publiques ou aurait connu des demandes tendant à l'annulation d'un acte administratif. L'annulation prononcée par la Cour de Cassation est opposable à toutes les parties en cause. C'est donc la Cour de Cassation qui est chargée d'assurer le respect du principe de la séparation des autorités administratives et des autorités judiciaires, d'après la conception de l'organisation marocaine.

CHAPITRE XII

Le pouvoir municipal et les garanties spéciales des étrangers

Survivance du régime capitulaire au Maroc

Le Maroc international

Quand on parle des servitudes internationales qui frappent le Maroc, on ne pense ordinairement qu'à celles qui ont été imposées par l'Acte d'Algésiras, « La charte du Maroc international » et par le traité franco-allemand de 1911 ⁽¹⁾.

Mais, à côté de ces servitudes, relativement récentes, subsistent encore, au profit de deux puissances : *l'Angleterre et les Etats-Unis*, les anciens privilèges capitulaires que le Maghzen avait accordés autrefois aux représentants et aux ressortissants des nations de civilisation chrétienne.

Le régime des capitulations ⁽²⁾ au Maroc, remonte aux traités franco-marocains des 17 septembre 1631 et 18 mai 1767. Au début, seule la France bénéficiait des privilèges capitulaires, mais en vertu du droit au traitement de la nation la plus favorisée, clause de

(1) Le traité franco-allemand du 4 novembre 1913 est resté valable, après la guerre 1914-1918, pour les puissances qui y ont adhéré, autres que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie.

(2) Le régime des capitulations, qui n'est pas spécial au Maroc mais qui a existé dans tous les pays hors chrétienté, comporte les principaux avantages suivants : le Consul de la nation capitulaire est libre de toute imposition, il a le pouvoir de police et de juridiction sur les ressortissants et les protégés de son pays, il joue vis-à-vis d'eux le rôle d'officier d'état-civil, d'officier de police judiciaire, de curateur des successions vacantes ; enfin, il contrôle les bureaux de poste et les écoles créés par le pays qu'il représente.

style contenue dans tous les traités, ce régime capitulaire fut successivement étendu aux autres nations.

Mais, bizarre refour des choses, ce régime d'exception que notre pays fut le premier à imposer au Maroc, est maintenant une entrave pour la France, devenue puissante protectrice de l'Empire Chérifien.

Au début de la guerre, deux puissances seulement, l'Espagne et la Russie avaient renoncé aux capitulations ; à l'heure actuelle, deux nations seulement conservent leurs privilèges capitulaires. Nous n'avons pu obtenir de nos anciens alliés, anglais et américains, les renonciations que nous avons imposées aux vaincus.

L'Angleterre est représentée au Maroc par un Consul général, qui exerce en même temps les fonctions d'agent diplomatique de la Grande-Bretagne ; des consulats britanniques existent dans la plupart des villes ; auprès de ces consulats, fonctionnent des offices postaux anglais, indépendants de l'Office Chérifien des P. T. T. ; deux tribunaux consulaires siègent, dont la juridiction d'appel est à Gibraltar. Ces tribunaux appliquent aux ressortissants anglais, outre la loi nationale, les règlements édictés par le Protectorat, qui ont reçu l'approbation de l'Angleterre.

La situation des Etats-Unis est analogue à celle de l'Angleterre. La juridiction d'appel des tribunaux consulaires américains est à Tanger.

C'est là une situation anormale. En Tunisie, toutes les puissances ont abandonné leurs privilèges. Du moment que le Maroc, placé sous le Protectorat d'une

puissance européenne, offre toute garantie aux étrangers, rien ne peut justifier un régime d'exception.

***Incidents divers nés de la survivance
du régime capitulaire dans le Maroc moderne
et spécialement dans les villes municipales***

Ce régime bizarre a donné naissance au Maroc à divers incidents.

Le plus original et le plus récent est celui *d'Ain-Harouda*, de 1930, occasionné par un ressortissant anglais. Le litige est venu à l'occasion de la vente d'un terrain par un indigène, dont la propriété fut revendiquée à la fois par un Français et par un Anglais. Le Français, qui se prétendait propriétaire du terrain, demanda l'immatriculation. Mais l'Anglais, qui n'est pas justiciable des tribunaux français, n'accepta pas cette procédure. Comme les deux adversaires ne pouvaient s'entendre, ils eurent recours à la violence. Le Français se barricada, avec des fils de fer barbelés, sur le terrain et l'Anglais tenta l'assaut avec une troupe de partisans. La gendarmerie fit suspendre les hostilités, mais ne mit en arrestation aucun des deux belligérants : le Français défendait son bien et l'Anglais, bien que coupable d'une agression à main armée, n'était justiciable que de son consul. Un jugement du tribunal de Casablanca, expulsant le Fran-

çais du terrain, imposa une trêve, mais le fond de l'affaire n'est toujours pas tranchée (3).

Nous n'avons noté cet incident que parce qu'il était typique et récent et qu'il montrait clairement les résultats fâcheux que pouvait engendrer la situation des protégés étrangers dans le Maroc moderne. Mais, ce qui nous intéresse, dans cette étude, ce sont les difficultés qu'a soulevées l'application des arrêtés municipaux aux ressortissants des puissances capitulaires.

A notre connaissance, deux incidents se sont produits, tous deux à l'occasion de citoyens américains :

1° *Affaire Bentany*, au début de 1925, à Safi, survenue à l'occasion d'une procédure ouverte à l'encontre d'un citoyen américain, pour contravention à un arrêté municipal, relatif à une permission de voirie.

2° *Affaire Bernier*, à Casablanca, en février 1925, à l'occasion d'un procès-verbal, dressé à l'encontre d'un ressortissant américain, pour circulation dans la ville de Casablanca, avec une bicyclette non pourvue d'une plaque constatant le paiement de la taxe, instituée par arrêté du pacha.

Dans ces deux affaires, le Consul américain a fait remarquer que les procès-verbaux ne pouvaient recevoir de sanctions, parce que le Gouvernement du Protectorat n'avait pas demandé au Gouvernement américain de rendre applicable, à ses ressortissants, les arrêtés municipaux en question.

L'attitude du Consul américain était-elle justifiée?

(3) Voir article de M. Henri Duquaire, dans « *Figaro* », du 28 mars 1931, « Au Maroc, curieuses conséquences du régime des Capitulations ».

LES PUISSANCES CAPITULAIRES ET LA RECONNAISSANCE
DU PROTECTORAT FRANÇAIS

Toutes les puissances, qui ont accepté l'instauration du Protectorat, ont pris l'engagement (stipulé à l'article 1^{er} du traité franco-allemand du 4 mai 1911), de ne pas entraver l'action de la France dans l'introduction de toutes les réformes financières et administratives, comme dans l'élaboration des règlements nouveaux et dans les modifications aux règlements existants que ces réformes comportent. Les puissances ont donc approuvé, par avance, tous les règlements qui seraient édictés par le Protectorat.

La seule réserve est celle du principe de l'égalité économique, formulé par l'article 1^{er} du traité précité, et rappelé dans l'article 4. Dans cet ordre d'idées, ce même article 4 précise que le Gouvernement français ne doit se prêter à aucune inégalité dans l'établissement des impôts et autres taxes et empêcher tout traitement différentiel entre les ressortissants des autres puissances.

Dans ces conditions, les étrangers ressortissants de puissances ayant ou non renoncé aux capitulations, doivent se conformer aux obligations que crée, pour tous les besoins de l'Empire, l'établissement de règlements ou de taxes, quel qu'en soit le caractère.

Considéré sous cet angle purement juridique et conformément aux traités, le problème de l'application des arrêtés municipaux aux ressortissants de puissances capitulaires, est très facile à résoudre. Tous les arrêtés municipaux sont applicables à tous les

étrangers, qu'ils soient ou non sous le régime des capitulations. Il est inutile de demander l'approbation des puissances étrangères pour rendre applicables à leurs ressortissants les actes administratifs que sont les arrêtés du pacha ou les dahirs du Maghzen.

La seule différence qui subsisterait dans l'application des arrêtés serait que, pour les ressortissants des puissances capitulaires, les sanctions seraient prononcées par les tribunaux consulaires, tandis que pour les autres étrangers, les tribunaux français seraient compétents (4).

Malheureusement, une pratique différente a été suivie dès les débuts de notre Protectorat. Une erreur initiale de procédure a été la cause des difficultés actuelles. On a eu le tort de soumettre les règlements du pouvoir central et des municipalités à l'approbation préalable des Gouvernements anglais et américain.

Le maximum de démarches auprès des puissances étrangères, capitulaires ou non, était, par courtoisie, de leur faire constater, après promulgation des règlements, que ceux-ci respectaient la règle essentielle de la liberté économique et fiscale mais ce geste lui-même ne s'imposait pas.

Aux puissances capitulaires, la communication des règlements aurait pu être faite, afin de leur donner

(4) Les privilèges de juridiction dont bénéficient les ressortissants britanniques ou américains, comportent toutefois une exception basée sur le régime d'état de siège, encore en vigueur au Maroc. Toutes les matières sur lesquelles il a été disposé, non plus par dahir ou arrêté viziriel, mais par ordre du Général Commandant en Chef les troupes d'occupation, obligeant l'ensemble des personnes résidentes sur le territoire soumis à l'état de siège, les infractions sont de la compétence exclusive des tribunaux militaires, quelle que soit la nationalité du délinquant.

connaissance des peines, parfois assez élevées, que leurs tribunaux consulaires auraient eu à appliquer à leurs ressortissants.

LES PUISSANCES CAPITULAIRES ET LES ARRÊTÉS MUNICIPAUX

En admettant, ce qui est une pure hypothèse de notre part, que la pratique de demander aux puissances étrangères capitulaires, l'approbation des règlements que nous édictons soit nécessaire, il se pose néanmoins la question de savoir, si, à propos des arrêtés municipaux qui ont fait l'objet de difficultés avec le Consul américain, il n'existe pas une situation spéciale qui rende inutile toute intervention étrangère.

L'un de ces arrêtés était relatif à une permission de voirie, l'autre à une taxe locale. Ces deux textes avaient donc trait à des mesures locales, car malgré sa portée fiscale, l'arrêté de Casablanca correspondait à un intérêt de police et de statistique.

Or, en pays de capitulations, les lois et règlements de police locaux, par suite de leur caractère d'ordre public, se sont toujours appliqués « de plano » à tous les étrangers.

Au Maroc, les Etats-Unis bénéficient du régime de la nation la plus favorisée, par l'article 24 du traité du 16 septembre 1836. Or, ce régime, sur le point qui nous intéresse, est défini par les accords anglo-marocains, du 9 décembre 1856, qui stipulent en leur article 4 : « En ce qui concerne les privilèges personnels dont jouissent les sujets de Sa Majesté Britannique dans les Etats du Sultan du Maroc, Sa Majesté

Chérifienne s'engage à les laisser libres et à les laisser jouir du privilège de voyager et de résider dans les territoires et possessions de la dite Majesté, *tout en étant soumis aux lois de police, qui atteignent les sujets de la nation la plus favorisée* ».

De même, toujours dans le plan du régime de la nation la plus favorisée, on peut lire, dans l'article 1^{er} du traité de commerce hispano-marocain, du 20 novembre 1861 (5) : « Que les sujets de Sa Majesté Catholique pourront voyager, résider et s'établir librement dans les domaines du Roi du Maroc, en se soumettant *aux règlements de police applicables aux citoyens de la nation la plus favorisée* ».

En ce qui concerne plus spécialement le régime immobilier, touché en partie par l'arrêté de Safi sur les permissions de voirie, la situation des puissances capitulaires est très nette : il a toujours été admis, lorsque le droit de propriété leur a été reconnu, que les européens devaient se conformer sans restriction aux lois et règlements de police régissant la matière (6).

Il est donc clair que les réclamations élevées par le Consul américain de Casablanca, à l'occasion des arrêtés municipaux en question, n'étaient pas fondées ; elles n'eurent d'ailleurs aucune suite.

(5) Ces deux traités, du 9 décembre 1856 anglo-marocain, et du 20 novembre 1861, hispano-marocain, sont les accords internationaux les plus importants concernant le Maroc, avant la convention de Madrid. C'est à eux que l'on se référerait, et que l'on doit encore se référer, pour préciser la portée du régime des capitulations.

(6) En Turquie, la faculté d'exercer le droit de propriété sur les immeubles ne fut concédée aux étrangers que par une loi de 1867. Or, cette loi les oblige « à se conformer à tous les règlements de police ou municipaux qui régissent dans le présent, ou pourraient régir la jouissance des dits immeubles ».

Les arrêtés municipaux doivent s'appliquer à tous ceux qui résident dans les villes, sans distinction de nationalité. D'ailleurs, depuis 1917, aucun arrêté municipal n'a plus été rendu applicable aux Anglais par King's Regulation et il n'existe aucun précédent en ce qui concerne les Américains du Nord (7).

(7) Le Conseil privé de la Grande-Bretagne, par l'Ordre du 29 octobre 1914, avait pourtant décidé que les règlements élaborés par les autorités des villes du Maroc, dans les matières se référant à une question sanitaire, de police, d'hygiène publique, ne devenaient obligatoires pour les ressortissants anglais que lorsqu'ils avaient reçu l'approbation du Secrétaire d'Etat du Foreign Office. Nous avons vu ce qu'il fallait penser de ces prétentions.

CHAPITRE XIII

L'hygiène et l'assistance municipale
Les cimetières et les inhumations

Hygiène municipale

HISTORIQUE

Une des premières questions qui préoccupa le gouvernement du Protectorat, fut celle de l'hygiène et de la salubrité des villes.

Il importait, en effet, de combattre la malpropreté des villes, d'y apporter un peu d'hygiène, de lutter contre les maladies qui sévissaient alors à l'état endémique, telles que syphilis, typhus, paludisme, pour rendre les cités moghrebiennes habitables aux nouveaux venus européens, et pour apporter aux populations marocaines les bienfaits matériels de notre civilisation.

Avant même que fussent établies les bases de la vie municipale marocaine, *un arrêté résidentiel du 1^{er} novembre 1912* institua, dans les principales villes, des bureaux d'hygiène municipaux.

Ces bureaux étaient constitués de la façon suivante :

- 1° Le Commandant de la Région ou le Consul de France, Président ;
- 2° Un officier du Génie ;
- 3° Un médecin militaire ;
- 4° Le pacha de la ville ou son représentant ;

5° Un notable indigène.

Ces bureaux contrôlaient les projets d'édilité, l'installation des établissements industriels et proposaient les réformes nécessaires pour améliorer les conditions hygiéniques des villes. C'était, en somme, des organes techniques chargés de l'examen et de l'étude des questions d'hygiène urbaine.

Un arrêté résidentiel du 7 octobre 1915 (1) compléta l'œuvre entreprise, en établissant, auprès de la Résidence générale, un Conseil Central d'Hygiène publique et de salubrité et, dans chaque région, une Commission Régionale d'hygiène publique. Dans les villes, était maintenu le bureau d'hygiène, dirigé par un médecin, adjoint au Chef des Services Municipaux, pour les question intéressant la santé publique. Ce nouveau bureau d'hygiène, tout en restant un organe technique d'examen et d'études, devenait, en même temps, un service administratif municipal, chargé de l'application des dispositons relatives à l'hygiène publique.

Cet arrêté résidentiel de 1915 fut abrogé en 1920 (a. r. du 10 mars 1920), et remplacé par un arrêté viziriel en date *du 16 mars 1920* (2).

Cet arrêté, modifié et complété par les arrêtés des 23 juillet 1921, 28 février 1923, 1^{er} septembre 1927 et 16 mars 1928, constitue la base de l'organisation administrative des services d'hygiène et de salubrité publiques.

(1) Modifié par un arrêté du 29 mars 1918.

(2) Il était plus conforme à l'esprit du Protectorat de procéder par arrêté viziriel que par arrêté résidentiel.

Cette législation de l'hygiène municipale est complétée par quelques textes, régissant certains points spéciaux.

Un dahir du 8 décembre 1925, toujours en vigueur ⁽³⁾, a édicté des mesures sanitaires pour les immeubles et précisé le rôle des bureaux d'hygiène en la matière.

Un dahir du 30 juillet 1918 a conféré au Pacha des pouvoirs spéciaux, pour assurer la salubrité des villes en cas de situation sanitaire grave.

Enfin, pour chaque ville, existe un règlement sanitaire, pris par le pacha, conformément au dahir du 8 avril 1917 sur l'organisation municipale et aux textes énumérés ci-dessus.

Le règlement sanitaire de la ville de Meknès, du 9 mai 1924, établi par le Service Central de la Santé et de l'Hygiène Publiques, est le règlement type en la matière. Il a servi de modèle aux règlements sanitaires de presque toutes les villes.

Ce règlement type pose, en son article premier, la règle générale suivante : « Toute action individuelle ou collective pouvant nuire à la santé publique est rigoureusement interdite. »

Cet arrêté réglemente ensuite la prophylaxie des maladies contagieuses, les mesures contre les épidémies, la propreté de la voirie publique, l'hygiène des immeubles, des établissements publics, des restaurants, des brasseries, des salles de spectacles, des écoles, des fondouks et de l'alimentation.

(3) Modifié par un dahir du 24 juin 1916.

***Organes administratifs municipaux
chargés de la salubrité des villes***

I. — Bureaux d'Hygiène.

II. — Commissions d'hygiène et de salubrité urbaines.

Dans chaque ville existent, conformément à l'arrêté viziriel de 1920, un organe administratif d'exécution, qui est le bureau d'hygiène, et un organe consultatif, la Commission d'hygiène et de salubrité urbaines.

En cas d'épidémies, on trouve aussi des équipes sanitaires mobiles.

I

BUREAU MUNICIPAL D'HYGIÈNE

Le Bureau municipal d'hygiène est chargé de l'application des dispositions légales et réglementaires, relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques.

Ce n'est pas un organe consultatif, mais un organe administratif d'exécution.

Organisation.

Il est institué par arrêté du Secrétaire Général du Protectorat, après entente avec le Directeur de la Santé et de l'Hygiène Publiques.

Un médecin, qui est l'adjoint du Chef des Services

Municipaux pour toutes les questions intéressant la santé publique, est le Directeur de ce Bureau.

Ce bureau comprend encore un secrétaire, un agent sanitaire et des équipes de manœuvres (employés à la désinfection, à la dératisation, etc...).

Le Directeur du Bureau d'Hygiène n'est pas un fonctionnaire municipal, mais un médecin d'Etat. Il est recruté par les soins du Directeur Général de la Santé et du Secrétaire Général du Protectorat.

Les bureaux d'hygiène des grandes villes ont des médecins affectés uniquement à ce service ; dans les villes moins importantes, cette fonction peut être confiée aux médecins des hôpitaux ou des infirmeries indigènes.

Les médecins des villes du littoral sont aussi (sauf à Casablanca où il existe un médecin spécial pour le port) les médecins sanitaires maritimes et, parfois même, cumulent cette double fonction avec celle de médecins d'assistance médicale.

Le médecin du Bureau d'hygiène est le chef de la prophylaxie de la ville, en liaison étroite avec les représentants des divers services municipaux. C'est lui qui centralise toutes les déclarations de maladies épidémiques, qui dirige et surveille le personnel des équipes sanitaires urbaines, des stations de désinfection et d'épouillage, qui organise les camps d'isolement ou de ségrégation aux portes de la cité.

En cas d'épidémie grave, le Directeur du Bureau Municipal d'Hygiène peut être dessaisi momentanément de ses attributions, par arrêté résidentiel, au profit du Directeur de la Santé et de l'Hygiène Publi-

ques, qui agit alors comme un « véritable dictateur sanitaire ».

Subdivisions du Bureau d'Hygiène.

Sous-Commissions. — Le Bureau d'hygiène pour la surveillance des immeubles (dahir du 8 décembre 1915) peut désigner une sous-commission choisie parmi ses membres.

Dans les villes où l'importance de la population a nécessité la création de plusieurs arrondissements de police, un arrêté municipal peut créer plusieurs sous-commissions (dahir du 26 juin 1916).

Chacune de ces sous-commissions est composée d'un médecin d'assistance publique : Président ;

- D'un ingénieur technique des travaux publics ;
- Du commissaire de police de l'arrondissement ;
- De deux notables européens ;
- D'un notable indigène.

Si la sous-commission doit visiter des immeubles occupés par des musulmans, elle ne comprend que le médecin du Bureau d'Hygiène et des notables musulmans.

Ces sous-commissions émettent des avis qui sont soumis à la décision du Bureau d'hygiène (4).

(4) Il semble que depuis l'arrêté viziriel du 15 mars 1920, qui a érigé les bureaux d'hygiène en organes d'exécution, l'expression « bureau d'hygiène », employée par le dahir de 1915, doit s'appliquer à la commission consultative. Le bureau de l'hygiène qui ne comprend plus qu'un médecin et des employés subalternes, ne peut se diviser en sous-commissions.

Il conviendrait peut-être de modifier le dahir de 1915 pour supprimer toute possibilité d'erreur dans l'interprétation des textes et pour mettre en harmonie la législation des immeubles insalubres avec l'organisation actuelle des bureaux d'hygiène et des commissions consultatives d'hygiène urbaine.

Equipes sanitaires. — Lorsque la situation sanitaire de la ville est grave, en cas d'épidémies par exemple, des *équipes sanitaires*, placées sous la direction du Bureau d'hygiène, remplacent les sous-commissions (dahir du 20 juillet 1918).

Ces équipes ont le droit, après avoir prévenu le propriétaire ou l'usager, de pénétrer dans les jardins, cours et communs des immeubles bâtis, de visiter les citernes et réservoirs d'eau des terrasses, pour voir s'il convient d'ordonner des mesures sanitaires spéciales. Elles peuvent même procéder à la visite des appartements, 24 heures après que le propriétaire ou le locataire a été prévenu par le Chef des Services Municipaux.

S'il s'agit d'appartements occupés par des musulmans, les visites sont faites par un médecin assermenté, de préférence par une doctoresse, commise à cet effet par le pacha.

Attributions.

Les attributions du Bureau municipal d'hygiène sont les suivantes ⁽⁵⁾ :

1° La surveillance et la constatation des décès et la statistique démographique. C'est là une de leurs attributions des plus importantes, indispensable pour la surveillance sanitaire ;

2° La centralisation des renseignements sur la sta-

(5) L'œuvre du bureau d'hygiène est considérable. Ainsi quelques cas de peste s'étant produits à Salé, pendant l'été 1931, 27.000 vaccins antipesteux furent pratiqués par l'équipe sanitaire du bureau d'hygiène de Salé, pendant la période du 3 juin au 9 juillet.

tistique sanitaire et, en particulier, les déclarations des maladies contagieuses adressées par les médecins civils et militaires au Chef des Services Municipaux ;

3° L'inspection de la salubrité des maisons en construction et la tenue du *casier sanitaire des immeubles* ;

4° L'assainissement de la ville et des habitations ;

5° La salubrité de la voirie, des égouts, des prisons, des établissements de bienfaisance, des dépôts de mendicité, des asiles de nuit, etc. ;

6° La salubrité, tant intérieure qu'extérieure, des fabriques, manufactures, usines, ainsi que toutes les conditions d'hygiène des personnes qui y sont employées. Depuis 1926 (6), pour cette tâche, le Bureau d'hygiène est aidé par les inspecteurs du travail ;

7° La salubrité des cours d'eau et de l'eau d'alimentation ;

8° La qualité des aliments, boissons, condiments, livrés à la consommation. Un délégué du Bureau d'hygiène peut visiter les laiteries, boulangeries, pâtisseries, charcuteries, fabriques de glace, d'eaux gazeuses ;

9° La surveillance sanitaire de la prostitution ;

10° L'inspection des écoles ;

11° L'hygiène des enfants, assurée par des infirmières visiteuses, des maternités, des gouttes de lait, des garderies d'enfants ;

12° La propagation de la vaccination.

(6) Dahir du 25 décembre 1926.

*Rôle spécial du Bureau de l'hygiène
pour la surveillance sanitaire des immeubles
de la ville.*

Le Bureau d'hygiène est spécialement chargé de la surveillance de la salubrité des immeubles urbains.

Il surveille les constructions d'immeubles et ne doit délivrer le permis que si toutes les conditions de l'hygiène ont été remplies.

Ces conditions figurent dans le règlement général de voirie et le règlement sanitaire propre à chaque ville.

Le Bureau d'hygiène doit tenir à jour le *casier sanitaire de chaque construction*. Ce casier sanitaire, qui est conservé aux archives du Bureau d'hygiène, contient les renseignements suivants :

1° Les naissances, les décès avec leurs causes, les maladies contagieuses, qui se sont produites dans l'immeuble ;

2° Les modifications et les améliorations apportées à l'immeuble à la suite de visites faites par la Commission ou le personnel du Bureau d'hygiène ;

3° Les opérations de désinfection qui ont été faites dans l'immeuble, ainsi que le résultat de la dératisation, le mode d'effluent des eaux usées et le mode d'affluent de l'eau d'alimentation ;

4° Le plan complet de l'immeuble.

Malgré ces mesures, il peut arriver que, par suite du défaut d'entretien, ou pour toute autre cause, un immeuble ne réponde plus aux conditions primitivement imposées et devienne insalubre.

En ce cas (7), le Chef des Services Municipaux invite le Bureau de l'Hygiène à faire une enquête. Le propriétaire ou l'usager de l'immeuble, est averti quinze jours à l'avance, par lettre recommandée, de la réunion du Bureau. S'il le demande, le Bureau doit entendre ses explications.

Une Sous-Commission peut visiter l'immeuble, à la suite de laquelle, sur une décision du Bureau de l'Hygiène, un arrêté municipal peut ordonner l'exécution des travaux nécessaires ou interdire l'habitation.

En cas de résistance, une simple ordonnance de référé peut autoriser l'administration à procéder, aux frais des propriétaires, à tous les travaux nécessaires.

En cas d'épidémie, le dahir du 30 juillet 1918 (8) a prévu des mesures plus sévères.

Des *équipes sanitaires*, dirigées par des agents assermentés, remplacent les sous-commissions et sont chargées, par le Bureau d'Hygiène, des visites des immeubles, bâtis ou non.

Ces équipes peuvent, avec l'assentiment du propriétaire ou du locataire, procéder aux mesures nécessitées par l'état des lieux.

Dans le cas où l'exécution des mesures dépassent les moyens d'action des équipes, les agents sanitaires enjoignent aux propriétaires d'avoir à procéder, sans délai, à l'exécution des mesures ordonnées, en les

(7) Dahir du 8 décembre 1915, complété par dahirs des 24 juin 1916 et 30 juillet 1918, relatif à des mesures sanitaires pour la protection de l'hygiène publique et la salubrité des villes.

(8) Dahir du 30 juillet 1918, conférant aux pachas des pouvoirs spéciaux pour assurer la protection de l'hygiène publique et de la salubrité dans les villes, au cas où l'état sanitaire exige une intervention rapide des pouvoirs publics.

prévenant que, si dans les 48 heures qui suivent l'avis préalable, les mesures n'ont pas reçu un commencement d'exécution, procès-verbal sera dressé.

En cas de refus, d'impossibilité ou d'absence du propriétaire ou du locataire, le Chef des Services Municipaux fait exécuter d'urgence, aux frais du propriétaire, les travaux d'assainissement prescrits.

II

COMMISSIONS D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ URBAINES

Historique.

Depuis l'arrêté viziriel du 15 mars 1920, les Bureaux d'Hygiène devenus des organes d'exécution en matière d'hygiène municipale, n'avaient plus le rôle consultatif d'examen et d'étude des questions d'hygiène urbaine.

Pour parer à cette lacune, l'arrêté viziriel du 23 juillet 1921 a créé les Commissions Municipales d'Hygiène. Cette création a été confirmée par l'arrêté viziriel du 28 février 1923 qui, supprimant les Commissions municipales d'hygiène, a créé, dans chaque municipalité, une Commission d'hygiène et de salubrité urbaines.

Organisation.

La Commission d'Hygiène et de salubrité urbaines est établie, dans chaque municipalité, par arrêté du Secrétaire Général du Protectorat. Elle comprend :

- Le Chef des Services Municipaux, Président ;
- Le Médecin du Bureau de l'Hygiène, Vice-Président ;
- Les Médecins-Chefs des dispensaires municipaux et des hôpitaux civils et militaires ;
- Le vétérinaire municipal ;
- Le pharmacien des hôpitaux ;
- L'architecte municipal ;
- Le vétérinaire, inspecteur régional du service d'élevage ;
- Deux ou trois notables européens (9) ;
- Deux ou trois notables indigènes (9).

Ces notables sont nommés chaque année par arrêté du Secrétaire Général du Protectorat. Ils sont considérés comme démissionnaires s'ils ont manqué à trois séances consécutives de la Commission. Leurs pouvoirs sont renouvelables.

Attributions.

La Commission d'hygiène et de salubrité urbaines est appelée à donner son avis sur les questions qui ont trait aux objets suivants :

- 1° Les grands travaux d'utilité publique : canaux, réservoirs, fontaines, égouts, champs d'épandage, cimetières, voirie, etc... ;
- 2° Alimentation en eau potable ;

(9) Dans les villes où la population européenne est égale ou supérieure à 4.000 âmes, le nombre des notables européens est de trois. De même, dans les villes où la population israélite est supérieure à 5.000 âmes, le nombre des indigènes est de trois, dont un notable israélite.

3° Construction d'édifices publics : écoles, prisons, dispensaires, infirmeries ;

4° Assainissement des localités et habitations ;

5° Mesures à prendre pour prévenir et combattre les maladies et épidémies transmissibles, les maladies communes aux hommes et aux animaux, les épizooties et les maladies des animaux.

Cette Commission d'hygiène et de salubrité a pris en somme la place et les attributions du Bureau de l'Hygiène tel qu'il fonctionnait en 1922, le Bureau de l'Hygiène proprement dit étant devenu un organe administratif d'exécution des lois et règlements sanitaires.

HYGIÈNE DE LA BANLIEUE DES VILLES, DES CENTRES URBAINS ET DU BLED

L'œuvre sanitaire accomplie dans les villes par les Bureaux d'Hygiène est, pour les régions avoisinantes, effectuée par les Groupes Sanitaires Mobiles qui parcourent les districts les plus reculés et qui jouent le rôle d'organe de prophylaxie sanitaire du bled. Ces Groupes Mobiles contribuent ainsi à l'hygiène et à la salubrité des villes en luttant contre les foyers d'éclosion d'épidémie dans le voisinage des agglomérations urbaines.

Un dahir du 8 mai 1928 a investi, dans les centres non érigés en municipalité, les autorités locales de contrôle et les médecins de l'assistance, de pouvoirs et d'attributions analogues à ceux des Chefs des Services Municipaux, du Bureau d'Hygiène, en ce qui concerne les prescriptions de l'hygiène et de la salu-

brité et leurs applications aux habitants européens et indigènes de ces centres.

Pour chaque région, il y a une Commission régionale d'hygiène et de salubrité publiques.

A la Direction de la Santé et de l'Hygiène Publiques, il y a un Conseil Central d'Hygiène et de Salubrité qui comprend une Commission permanente et qui contrôle les Bureaux d'Hygiène Municipaux et les Commissions Régionales ⁽¹⁰⁾.

(10) Convergence des moyens. — Dans une brochure éditée par le Service de la Santé et de l'Hygiène publiques sur « La Santé et l'Hygiène au Maroc », on montre comment le Bureau d'Hygiène peut lutter avec l'aide de tous les concours (médecin régional, équipes mobiles, médecin de la santé maritime et services municipaux), contre un foyer d'infection qui viendrait à se déclarer dans un lieu aussi peu hygiénique et si propice aux infections, qu'est un chantier de construction où se rencontre une foule d'individus de races diverses.

« Dans une ville comme Casablanca, par exemple, supposons qu'un foyer de typhus s'allume dans un des grands chantiers installés aux portes de la ville. Que se passe-t-il ?

« Les trois « chefs sanitaires », en résidence à Casablanca, le médecin du Bureau d'Hygiène, le médecin régional et le médecin de la Santé Maritime, confèrent immédiatement sous la présidence du contrôleur en Chef de la région, véritable préfet, dont l'autorité de contrôle s'étend à la fois sur la ville et sur l'interland.

« Les décisions de cette conférence, à laquelle assiste le Chef des Services Municipaux, sont souveraines. Le Directeur de la Santé et de l'Hygiène Publiques averti, peut assister lui-même à cette conférence s'il estime sa présence nécessaire, ou y envoyer son délégué. Il se tient toutefois prêt à intervenir et à aider l'effort local par les ressources spéciales d'Etat dont il dispose.

« Le chantier incriminé est immédiatement isolé ; le triage, la désinfection et le nettoyage des ouvriers sains se font sur place. Les malades sont dirigés sur le lazaret régional. Le médecin de région multiplie les enquêtes sanitaires sur les chantiers de l'interland grâce à ses médecins mobiles ; les corvées de travailleurs urbains sont épouillées par les stations municipales ; les prisons et les fondouks sont surveillés étroitement ; à l'entrée de la ville, tout individu ou tout groupe d'individus suspects au point de vue sanitaire est dirigé sans rémission vers la station d'épouillage, des rondes sanitaires ramassent au petit jour tous les errants faméliques et miséreux, toutes les épaves humaines qu'elles rencontrent dans les divers quartiers, autour des lieux d'asiles et les concentrent en ville en un point surveillé où ils sont abrités et nourris ; le

Etablissements sanitaires municipaux

Les établissements sanitaires municipaux sont d'importance secondaire, mais ils n'en sont pas moins très utiles et très adaptés aux divers besoins des différents milieux de la population des villes marocaines.

Dans chaque ville, on trouve ordinairement les établissements municipaux suivants :

- Etablissements de bains-douches ;
- Stations de désinfection ;
- Stations d'épouillage ;
- Dispensaire de consultation ;
- Dispensaires de filles soumises ;
- Asiles de nuit ;
- Lazarets municipaux.

Chaque jour, les miséreux qui traînent dans les rues sont conduits à ces établissements pour être visités et, en particulier, épouillés et douchés.

LES HÔPITAUX

Aucune municipalité ne possède d'hospice, contrairement à ce qui existe en France où toutes les villes, un peu importantes, ont leurs hôpitaux. Les hôpitaux du Protectorat appartiennent soit à l'Etat français

Service Sanitaire Maritime n'accepte, à l'embarquement, les passagers de quatrième classe et de pont que s'ils sont porteurs de leur carte sanitaire d'épouillage et les mesures se continuent de jour en jour plus accentuées, jusqu'à ce que l'extinction définitive du foyer ramène la sécurité. »

(hôpitaux militaires), soit à l'Etat chérifien (hôpitaux civils). Mais ces établissements n'en contribuent pas moins à la salubrité des villes.

Un dahir du 2 février 1931 a fixé l'organisation des services hospitaliers du Protectorat.

Il y a trois types différents d'établissements hospitaliers :

1° Les hôpitaux civils et les hôpitaux militaires fonctionnant simultanément dans les grosses agglomérations urbaines et traitant respectivement leurs ressortissants civils et militaires.

Cette situation est exceptionnelle : elle n'existe qu'à Casablanca.

L'hôpital civil de Casablanca a un régime juridique particulier.

C'est le seul hôpital du Maroc, avec le Centre de Neuro-psychiâtrie de Ber-Rechid, qui ait été érigé en établissement public. Il est doué de la personnalité civile et a un budget autonome.

Le Chef des Services Municipaux de Casablanca est Vice-Président de la Commission consultative de l'Hospice. Le Président est le Directeur de l'Hospice. Un membre de la Commission municipale fait aussi partie de la Commission consultative.

Les indigents de la Ville de Casablanca, sur un certificat délivré par le Chef des Services Municipaux, sont admis gratuitement à l'hôpital. Les frais, fixés d'après un tarif spécial, ainsi que les fournitures (pansements, sérums) allouées aux blessés indigents incombent au budget de la ville ⁽¹¹⁾.

(11) Ces dispositions s'inspirent du règlement des hôpitaux civils de Lyon.

2° Les hôpitaux mixtes, destinés à recevoir indistinctement les malades civils et les malades militaires.

Les hôpitaux mixtes sont :

a) Les hôpitaux civils mixtes, dans les centres où les besoins de la population civile ont pris le pas sur ceux des garnisons militaires, ainsi en est-il à Mazagan, Safi, Mogador et prochainement à Agadir et à Kénitra.

b) Les hôpitaux militaires mixtes, avec des salles civiles, ainsi en est-il à Rabat, Taza, Oudjda, Marrakech, Fez et Meknès.

Outre ces hôpitaux, il existe encore dans ces villes des infirmeries indigènes d'Etat telles que les hôpitaux indigènes : « Cocard » et « Murat » de Fez, l'hôpital indigène « Mauchamp » de Marrakech, l'hôpital indigène de Casablanca et de Rabat, l'hôpital indigène « Eugène Etienne » de Mogador, ceux de Mazagan, de Safi et de Meknès-banlieue, les grandes infirmeries indigènes de Meknès-ville, Oudjda, Ouezzan, Taroudant et Taza.

*
**

Cette organisation sanitaire des villes municipales marocaines est très bien conçue. En particulier, l'existence de ce Maire sanitaire, qu'est le Directeur du Bureau d'Hygiène Municipal, est une institution fort heureuse, qu'il serait peut-être utile de rencontrer dans nos villes françaises.

Faut-il conclure que tout est pour le mieux, au

point de vue hygiénique, dans les vieilles villes du Maroc ? Le Service de la Santé et de l'Hygiène Publiques répond lui-même à cette question ⁽¹²⁾ : « Vouloir réaliser une hygiène idéale dans un vieux pays comme le Maroc serait une utopie du domaine des travaux d'Hercule. Il faudrait tout y changer, choses et gens. Or, les gens et les choses sont cristallisés dans leurs formes depuis des siècles. Peut-on songer à modifier l'habitat de l'homme du bled : la tente où grouillent et vivent bêtes et gens, dans un harmonieux groupement patriarcal, plein de poésie, peut-être, mais de propreté si discutable par ailleurs ? Peut-on, de propos délibéré, réaliser l'hygiène des souks de Marrakech ou de certains coins de la Médina de Fez ? Qu'on arrive peu à peu, grâce à l'activité patiente et tenace des édiles, à assurer la netteté d'aspect des voies extérieures, à triompher de certaines pratiques dangereuses pour la santé publique, c'est possible, mais le genre de vie, le vêtement, les habitudes séculaires, les superstitions, le fatalisme de la race constituent pour l'hygiéniste des obstacles qui semblent, au premier abord, insurmontables.

Est-ce à dire qu'il faille renoncer à la lutte ? Non certes.

Il y a d'abord un premier moyen de lutter, c'est d'abolir certaines misères sans nom, c'est d'empêcher les faméliques d'être une proie toujours désignée aux épidémies ; c'est de chercher à assainir énergiquement certains quartiers interlopes, certains milieux

(12) « La Santé et l'Hygiène publiques au Maroc », page 12.

où se renouvellent les collectivités, tels que les prisons et les fondouks, voire même les grandes médersas de Fez, pépinières des lettrés du Mogreb, c'est de veiller à la propreté de la rue et à la corvée exacte des immondices. Pour le reste, il faut compter peut-être sur le cube de pierres qu'est la maison arabe, très peu ouverte sur le dehors, et dont les murs passés fréquemment à la chaux constituent un véritable « isoloir » dans les épidémies ; il faut compter beaucoup sur le soleil, ce grand assainisseur, et sur les rafales d'hiver qui, si elles enlèvent et emportent, parfois avec excès, nettoient aussi du même coup la cité ».

*
**

II

Assistance municipale

Aucune législation d'ensemble ne réglemente encore l'assistance au Maroc, il n'existe que quelques textes sur des points particuliers et souvent même que de simples circulaires.

Néanmoins, une œuvre remarquable a déjà été accomplie, d'autant plus méritoire que la tâche était immense et se heurtait à des difficultés spéciales par suite de la coexistence de populations de races et de religions diverses.

Il a fallu respecter les traditions, aménager les œuvres d'assistance particulières aux musulmans et aux israélites, et aussi créer de nouvelles œuvres pour se-

courir, sous toutes ses formes, la misère tant des européens que des indigènes.

Une originalité de cette assistance est qu'elle n'est pas entièrement sous la main des pouvoirs publics. Elle comprend beaucoup d'œuvres privées, subventionnées par l'Etat et les Municipalités, et placées sous leur surveillance (12^{bis}). Formule excellente, qui groupe tous les concours et toutes les ressources.

Chacune de ces œuvres cantonne, en général, son action à une catégorie spéciale de la population : européenne, musulmane, israélite. Mais cette règle n'a rien d'absolu, et « les gouttes de lait », par exemple, sont fréquentées à la fois par des enfants européens et par des enfants indigènes.

Enfin, il faut signaler le régime particulier d'assistance des israélites dans les centres urbains, grâce à l'existence de comités de communautés, dont les budgets sont alimentés principalement par la taxe sur la viande « cachir ».

Nous étudierons successivement l'assistance médicale, les œuvres de bienfaisance et l'assistance spéciale des israélites.

L'assistance médicale

HISTORIQUE

L'assistance médicale fut la première établie ; c'était la plus nécessaire et la plus urgente.

Le Protectorat n'avait d'ailleurs qu'à continuer, en

(12 *bis*) Cette surveillance est principalement exercée par le bureau de l'assistance de l'Administration Centrale.

cette matière, l'œuvre que la France avait entreprise depuis de nombreuses années.

Dès 1877, époque à laquelle, sur la demande du Sultan Moulay Hassan, une mission militaire française d'instructeurs s'installa à Oudjda, un médecin militaire fut adjoint à cette mission. De cette époque, jusqu'à l'établissement de notre Protectorat, les médecins successifs de la mission donnèrent, au hasard des pérégrinations et des séjours de la cour chérifienne qu'ils accompagnaient à Oudjda, Fez, Meknès, Rabat, Marrakech, leurs soins et des médicaments gratuits aux indigents, aux gens du maghzen et à leur entourage, et répandirent ainsi dans le monde de l'Islam, la renommée de la médecine et de la générosité françaises.

Ce n'était là qu'un embryon d'assistance, puisque seuls en profitaient les habitants de la ville momentanément le siège de la cour et du maghzen. Pour étendre notre action civilisatrice, le Département des Affaires Etrangères, créa en 1905, un hôpital français à Tanger, puis des dispensaires et des infirmeries indigènes dans les principales villes de l'intérieur et du littoral : Fez, Larache, Rabat, Casablanca, Mazagan, Safi, Mogador et Marrakech. C'est là qu'une pléiade de médecins civils et militaires, tous dépendant des Affaires Etrangères, prodiguèrent, pendant sept ans, leurs soins sans compter, au détriment de leur santé, parfois même de leur vie, comme pour les Docteurs Mauchamps et Blanc, aux populations musulmanes, israélites et européennes des villes et de leurs banlieues.

Dès l'établissement du Protectorat, le Résident Général, par un arrêté du 21 octobre 1912, établit dans tous les centres un service d'assistance médicale indigène, qui comportait une installation fixe et une organisation mobile permettant de faire rayonner dans les tribus de la région, le bénéfice de cette assistance. Chaque service, sous la direction d'un médecin, donnait des consultations, délivrait des médicaments à titre gratuit aux indigènes et possédait des locaux et le matériel nécessaires pour hospitaliser les malades gravement atteints.

Dans les villes où existait un dispensaire déjà créé par les Affaires Etrangères, il se confondait avec la portion fixe de l'assistance indigène.

ORGANISATION

Le service de l'assistance médical gratuit est, à l'heure actuelle, réglementé par une circulaire du Secrétaire Général du Protectorat, en date du 16 octobre 1923 ⁽¹³⁾.

Toute personne européenne ou indigène, malade et privée de ressources, peut être admise au bénéfice de l'assistance médicale gratuite.

Les frais de cette assistance sont à la charge des municipalités pour tous les malades qui ont résidé sur leur territoire pendant six mois au moins.

A défaut de résidence municipale de secours, la

(13) Cette circulaire est inspirée, en grande partie, de la loi française du 15 juillet 1893 sur le Service d'assistance médicale gratuite.

charge d'assistance médicale incombe à l'Etat chéri-fien

I

Assistance médicale gratuite des Européens

Pour les européens, il est établi chaque année, dans chaque municipalité, une liste assistance médicale gratuite. Cette liste comporte les personnes dont on peut penser raisonnablement que si elles tombent malades, elles auront besoin, en tout ou en partie, de l'assistance médicale gratuite.

La liste est établie *par une Commission d'assistance*, composée de la manière suivante :

— Le Chef des Services Municipaux ou son délégué, Président.

— Trois membres français de la Commission municipale.

— Un représentant de la Société française de bienfaisance, s'il en existe une dans la localité.

— Un fonctionnaire municipal.

La Commission ne délibère que si trois de ses membres, au moins, sont présents : en cas de partage, la voix du Président est prépondérante. Les réunions ne sont pas publiques. Les fonctions de membre de la Commission sont entièrement gratuites.

Les réclamations, contre l'établissement de cette liste, sont portées devant une Commission centrale d'assistance.

Sont également portées devant cette Commission, les réclamations contre les décisions des contrôleurs civils pour l'établissement des listes d'assistance, en dehors des villes érigées en municipalités.

II

Assistance médicale gratuite des indigènes

Les indigènes malades, reconnus indigents, après une enquête du Chef des Services Municipaux, sont hospitalisés gratuitement dans les hôpitaux ou les infirmeries indigènes.

Œuvres de bienfaisance

Dans presque chaque ville, on trouve une Société de bienfaisance française, une Association de bienfaisance musulmane, des œuvres de charité comme les « Gouttes de lait », des crèches, des garderies d'enfants, etc... Toutes ces œuvres sont d'initiative privée. On ne trouve pas dans les municipalités des Bureaux de bienfaisance, chargés officiellement de secourir les pauvres.

Toutes ces œuvres privées sont, en général, subventionnées largement par les municipalités et l'Etat, et leur budget est placé sous la surveillance du Chef des Services Municipaux et de la Direction de l'Administration générale. La Direction de la Santé et de l'Hygiène publiques exerce un contrôle technique sur leur activité.

Un arrêté résidentiel du 7 juin 1926 ⁽¹⁴⁾ a établi un Conseil supérieur de l'assistance privée et de la bienfaisance qui est chargé de répartir le produit de la taxe des pauvres ⁽¹⁵⁾ et de la vente du timbre de bienfaisance entre les diverses œuvres de charité ⁽¹⁶⁾.

(14) Modifié par un arrêté du 14 mai 1927.

(15) La taxe des pauvres, réglementée par un dahir du 8 octobre 1924 et un arrêté viziriel du 23 octobre 1924, est de 10 % sur le prix des entrées de spectacles, des bals ou des concerts, etc...

(16) Pour l'année 1931, l'Etat a réparti, entre diverses œuvres de bienfaisance, une somme de 1.920.500 francs.

Les municipalités subventionnent aussi les diverses œuvres de bienfaisance de leurs villes. Voici la liste des principales œuvres de bienfaisance existant dans les villes, ainsi que le montant des subventions municipales accordées à certaines d'entre elles pour l'année 1931.

VILLES	SOCIÉTÉS	Montant de la subvention
Casablanca ...	Société française de bienfaisance et pouponnière..	100.000 »
	Goutte de lait	70.000 »
	Société de bienfaisance musulmanne	60.000 »
	(Œuvres Pauline Kergonard (préventorium pour enfants)	70.000 »
	(Œuvre « La Maternelle »	—
Fédhala	Orphelinat agricole	3.000 »
Fez	Goutte de lait	20.000 »
Kénitra	Société de bienfaisance	4.000 »
	Goutte de lait	12.000 »
	Crèche; garderie	10.000 »
Marrakech ...	Association de bienfaisance	8.000 »
	Goutte de lait	30.000 »
Mazagan	Société de bienfaisance	5.000 »
Meknès	« La Meknésienne »	6.000 »
	Comité de bienfaisance aux malades israélites....	—
	Société de bienfaisance musulmane	—
Mogador	Société de bienfaisance	1.000 »
	Goutte de lait	3.600 »
Oudjda	Société de bienfaisance européenne	9.000 »
	Société de bienfaisance musulmane	7.000 »
Rabat	Société de bienfaisance	5.000 »
	Centre de puériculture	50.000 »
	Jardins de soleil	4.000 »
	Association des colonies de vacances du Maroc...	—
	Société musulmane de bienfaisance	5.000 »
	Union des dames israélites	—
Safi	Association des dames françaises	2.000 »
Salé	Maison de convalescence. Œuvre du jardin de soleil	2.000 »
	Comité de Sidi ben Achir (le seul hospice pour vieillards du Maroc)	12.000 »
Sefrou	Société musulmane de bienfaisance	4.000 »
Settat	Société de bienfaisance	2.500 »

L'administration des Habous subventionne aussi les œuvres d'assistance des indigènes. En 1926, les Habous ont distribué 144.926 fr. en secours aux indigents, et 363.980 fr. pour frais d'entretien des indigents dans les hospices religieux.

Pour compléter ce chapitre consacré à l'assistance dans les villes, il faut signaler l'existence *de bureaux de placement gratuit de travailleurs* (17).

A l'heure actuelle, dans toutes les villes érigées en municipalités, il y a un Bureau municipal de placement gratuit, sauf à Casablanca, Rabat et Oudjda, où les bureaux de placement sont des organismes d'Etat (18).

*
**

L'œuvre accomplie par les municipalités en matière d'assistance est déjà remarquable, si on se rappelle que rien n'existait avant l'établissement du Protectorat.

L'assistance médicale, la plus urgente et la plus utile, fonctionne d'une façon régulière et donne pleine satisfaction.

(17) Dahir du 27 septembre 1921, modifié par un dahir du 24 septembre 1924.

(18) Tous ces bureaux de placement sont placés sous le contrôle technique de l'Office marocain de la main d'œuvre, créé par arrêté résidentiel du 9 décembre 1930. Au cours du premier trimestre de l'année 1931, l'Office Marocain de la main-d'œuvre a pu, grâce à l'action de ses divers bureaux, placer 2.340 personnes dont 1.904 hommes comprenant 545 européens et 1.359 marocains, et 436 femmes dont 237 européennes et 199 marocaines.

Diverses œuvres de charité secourent les misères les plus urgentes et viennent en aide aux infortunés. Toutefois, pour l'assistance des indigents, il reste beaucoup à faire. Dans les municipalités marocaines, il n'existe rien de comparable à ce qui a été établi dans les communes de la métropole par la loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux indigents et aux vieillards (19). La tâche à accomplir en cette matière serait d'ailleurs immense et délicate et exigerait des ressources financières abondantes. Peut-être, si la prospérité économique du pays continue, sera-t-il possible au Protectorat et aux municipalités d'étendre, dans un avenir prochain, leur action charitable, en faveur de l'indigence et de la vieillesse.

Œuvres d'assistance spéciales aux israélites

A côté de l'assistance organisée par l'Etat, par les municipalités et par les œuvres privées subventionnées, on trouve, dans presque toutes les villes municipales, un service d'assistance spécialement destiné aux israélites.

(19) Un seul hospice d'Etat fonctionne à Salé pour les vieillards, encore est-il peu important.

Bientôt sera ouvert un asile plus vaste et plus moderne, près de Rabat (asile de Souissi).

L'administration des Habuos entretient quelques asiles (maristans), destinés principalement aux aliénés.

Ce service n'est pas dirigé par des associations privées, mais par des organismes publics qui ont, en particulier, le droit de percevoir des taxes. Ces organismes sont les *Comités de communautés israélites*. Ces Comités ne bornent pas leur activité à l'assistance seule, mais c'est là leur tâche principale.

Ces Comités existent dans seize villes municipales. Seules Agadir et Fédhala, par suite de la faiblesse de leur population israélite, en sont dépourvues. Les Centres urbains non érigés en municipalités, qui ont une population israélite importante, peuvent être aussi dotés de Comités de Communautés.

Il est nécessaire d'étudier cette forme originale d'assistance pour avoir une idée complète des diverses œuvres, qui ont pour tâche de soulager la misère humaine, dans les villes municipales.

ORIGINE

Ces comités ont une origine très ancienne. Ils sont nés de la situation particulière dans laquelle se trouvaient les juifs au Maroc. La société juive, complètement délaissée par le Maghzen, avait été obligée de s'organiser, en quelque sorte, une certaine vie administrative indépendante.

Dans chaque cité, s'était formée une assemblée de notables qui s'occupait de l'assistance publique et même, du fait de la carence des autorités musulmanes, des questions d'écoles, d'hygiène publique, de voirie et parfois même de police.

Le Protectorat ne supprima pas ces vieilles insti-

tutions. Un dahir, du 22 mai 1918 ⁽²⁰⁾, reconnu officiellement ces assemblées de notables, sous le nom « de Comités de Communautés Israélites » et fixa leurs attributions.

A l'heure actuelle, les Comités de Communautés Israélites des villes municipales se composent de la façon suivante :

TABLEAU DES COMITÉS DES COMMUNAUTÉS ISRAÉLITES

NOMS DES VILLES	MEMBRES	DATES DES ARRETES VIZIRIELS INSTITUANT LES COMITES
Fez	10	14 septembre 1918.
Marrakech	10	14 septembre 1918.
Rabat	8	14 septembre 1918.
Salé	6	14 septembre 1918.
Meknès	7	14 septembre 1918.
Casablanca	10	14 septembre 1918.
Mazagan	10	14 septembre 1918.
Safi	7	14 septembre 1918.
Mogador	7	14 septembre 1918.
Sefrou	5	21 décembre 1918.
Kénitra	4	21 avril 1919.
Settat	5	29 mars 1911.
Oudjda	5	1 ^{er} mai 1920.
Ouezzan	6	27 mai 1924.
Taza	4	27 mai 1924.
Azemmour	4	1 ^{er} août 1928.

En dehors de ces villes municipales, il existe sept centres urbains, qui sont dotés de pareils comités : Boujad, Ber-Rechid, El Aïoun, Taourit, Debdou, Martinprey, Béni-Mellal.

ORGANISATION

Les Comités de Communautés sont établis, par ar-

(20) Complété par un dahir du 10 janvier 1931.

rêté du Grand Vizir, dans les villes, où existe une population juive relativement importante.

Ils jouissent de la personnalité civile, pour traiter toutes les questions intéressant les biens immobiliers, dont ils ont la gestion.

Chaque Comité est composé du Président du tribunal rabbinique local, ou du rabbin délégué et des notables israélites désignés par le Grand Vizir sur des listes établies par leurs coréligionnaires.

Le nombre des membres ainsi désignés varie suivant l'importance de la population israélite de la ville, de quatre à dix. Il est déterminé, pour chaque ville, par arrêté viziriel, lors de la création du Comité.

Les listes présentées à l'agrément du Grand Vizir comprennent un nombre double de celui des membres à désigner.

Les membres du Comité sont nommés pour deux ans ; leurs pouvoirs sont renouvelables. En cas de vacance, par suite de décès, de démission ou d'exclusion, la mission des nouveaux membres prend fin à la date où aurait expiré celle du membre remplacé.

On opère le renouvellement du Comité de la façon suivante :

L'autorité municipale fait afficher, aux portes de la synagogue, la liste des membres sortants, à laquelle est joint un nombre égal de candidats, arrêtés en accord avec les notables israélites. Tout membre de la Communauté peut formuler les griefs, qu'il jugerait utile, contre ces candidatures. L'autorité municipale transmet ensuite la liste totale à la Direction des Af-

faïres Chérifiennes, avec ses appréciations et ses propositions personnelles. Après avis de l'Inspecteur des Institutions israélites, la liste est arrêtée par le Grand Vizir.

Les membres du Comité choisissent, chaque année, parmi eux, un Président, dont la nomination est soumise à l'approbation du Grand Vizir, un Vice-Président et un Secrétaire.

Leurs fonctions sont gratuites, cependant une rémunération peut être allouée au Secrétaire-Trésorier.

Le Comité doit tenir régulièrement une séance au moins par mois.

Inspection et contrôle des Comités

Le Comité de Communauté est contrôlé sur place par le Chef des Services Municipaux.

Le contrôle supérieur est exercé par l'Inspecteur des Institutions israélites, fonctionnaire de la Direction des Affaires Chérifiennes.

Toutes les fois que dans le sein du Comité les avis sont partagés, sur un sujet intéressant la communauté, l'Inspecteur doit être saisi par le Comité.

Le droit d'intenter une action en justice ou d'y défendre est soumis à l'autorité du Grand Vizir, après avis de l'Inspecteur.

ATTRIBUTIONS

La principale attribution du Comité est l'assistance aux indigents de la communauté et aux israélites de passage.

Les secours accordés par le Comité sont de trois sortes :

a) Distributions hebdomadaires aux indigents (hil-louk).

b) Secours aux malades (Bekour holim).

c) Assistance médicale et secours aux voyageurs et gens de passage (Ober Wachab) ⁽²¹⁾.

Pour ce dernier service, une personne compétente du Comité se charge d'étudier le cas particulier de chaque indigent ou rabbin de passage et de fixer, suivant la situation de ce dernier, la somme à lui donner.

Outre ce service d'assistance, le Comité s'occupe encore de l'administration du culte, du service de la synagogue, de l'entretien du cimetière et de la gestion des fondations pieuses ou heqdich ⁽²²⁾.

RESSOURCES DES COMITÉS

Les ressources nécessaires à toutes ces œuvres proviennent du budget de la communauté, établi annuellement et arrêté par le Grand Vizir.

Ce budget est alimenté par le produit des dons, des quêtes, des taxes israélites et des revenus des fonda-

(21) Le Comité de la communauté israélite de Fez a fondé au Mellah, une maison appelée « Dar Lorahim », maison des hôtes, ouverte à tous les étrangers juifs, qui viennent à Fez, soit passer quelques jours dans le but de mendier, soit chercher du travail. Les misérables de la ville sont nourris dans un hospice appelé « Izrat Daheim », secours aux pauvres.

(22) Ces biens heqdich sont appelés quelquefois « habous israélites ». C'est à tort, car les heqdich sont aliénables, ils peuvent être vendus, à la suite d'une décision du Comité, prise à la majorité des membres et avec l'approbation du Grand Vizir, après avis de l'Inspecteur des Institutions israélites.

tions pieuses et, le cas échéant, après autorisation du Grand Vizir, par une part des redevances des synagogues locales ⁽²³⁾.

La principale taxe perçue par le Comité est la taxe sur la viande « cachir ». Cette taxe, appelée aussi taxe d'abatage ou taxe des couteaux, est universelle dans le monde israélite.

La viande « cachir » est celle qui provient d'une bête qui a été reconnue saine et qui a été abattue par le Rabbín. Cette bête, en particulier, ne doit pas être mutilée. Un Rabbín du tribunal surveille et contrôle la « chehetat » ou abatage « cachir ». Les israélites ne peuvent manger que de cette viande.

Le montant de la taxe perçue sur cette viande est fixé, chaque année, par arrêté viziriel, pour chaque Comité.

Ainsi à Meknès, la taxe est de 60 francs par bœuf et de 7 fr. 50 par mouton (arrêté viziriel du 26 juillet 1930).

Le plus souvent c'est le kilo de viande qui est taxé.

Cette taxe est de :

1 fr. à Safit et à Kénitra ;

0 fr. 30 à Fez ;

1 fr. 25 à Casablanca ;

1 fr. 50 à Mazagan.

(23) A Fez, tous les vendredis soir, quelques personnes sont chargées, par le Comité, d'aller de maison en maison recueillir du pain. A la porte de chaque maison elles crient à l'unisson : « O habitants de l'étage, ô habitants du rez-de-chaussée, donnez l'aumône. »

Ces pains sont ensuite distribués aux pauvres (« *Le Soir Marocain* », du 4 septembre 1931. Coutumes et institutions juives du Mellah de Fez).

Il faut y ajouter, pour Casablanca, une taxe de 0 fr. 25 par kilogramme de pain azyme.

Pour alimenter le fond d'assistance, le Comité, d'accord avec la population israélite, peut faire une collecte, une ou deux fois par an, et les fonds ainsi recueillis, figurent sur le livre de caisse, sous la rubrique : « secours aux indigents de passage ».

*
**

Voici le budget du Comité de Communauté israélite de Fez, pour l'année 5686 (du 1^{er} Tissi 5686 à fin El-loul 5686) — 1929 :

RECETTES

Loyers d'immeubles heqdich	202.700	»
Taxe sur la viande cachir	22.000	»
Quêtes hebdomadaires du premier jour de l'an et des fêtes	2.500	»
TOTAL.....	227.200	»

DÉPENSES

1° Taxe urbaine, impôt foncier	22.000	»
2° Entretien d'immeubles	12.000	»
3° Administration.	12.000	»
4° Contentieux.	3.000	»
5° Secours divers	136.750	»
Distributions hebdomadaires ..	102.000	»
Distributions supplémentaires.	6.000	»
Pain hebdomadaire	6.000	»
Accouchement, chez les indigents	1.000	»
Secours aux Rabbins	750	»
Gallettes pendant les 8 jours de Pâques.	10.000	»
Secours aux malades	5.000	»

6° Heqdich particuliers	2.700 »
Achats de livres religieux	300 »
Allocations aux étudiants du Talmud	1.700 »
Assistance aux indigents	700 »
7° Subvention pour la nourriture des écoliers pauvres de l'Alliance israélite universelle ..	600 »
8° Entretien des indigents de passage	22.000 »
9° Cimetières.	1.000 »
10° Dépenses imprévues	6.150 »
11° Réserves.	9.000 »
TOTAL.....	227.200 »

Le budget du Comité de Communauté de Fez pour l'année 5690 (1930) se monte à 416.000 francs.

**

III

Les cimetières et les inhumations dans les villes municipales

La réglementation des cimetières et des inhumations touche étroitement à l'hygiène urbaine, et aussi à l'assistance, par suite de la charge qui incombe aux municipalités d'assurer l'inhumation des indigents.

Dans les villes marocaines, on trouve ordinairement trois cimetières ⁽²⁴⁾ :

- 1° Le cimetière européen.
- 2° Le cimetière musulman.
- 3° Le cimetière israélite.

(24) Dans certaines villes, on trouve encore, souvenir de l'époque des capitulations, des cimetières étrangers, en particulier anglais et espagnols.

Cette situation, qui est ancienne, s'explique à cause du caractère religieux qui a toujours été attaché aux cimetières. Le Protectorat a eu soin de maintenir cet état de choses ⁽²⁵⁾.

L'article 2 du dahir du 19 octobre 1921, sur le domaine municipal, prévoit que feront seuls partie du domaine public municipal « les cimetières autres que les cimetières musulmans et israélites ».

Les cimetières musulmans continuent à faire partie du domaine des Habous.

Les cimetières israélites sont la propriété des communautés israélites.

Il existe donc un régime juridique différent pour chacun de ces cimetières. Néanmoins, quelques règles sont communes pour ces trois sortes de cimetières :

1° Le dahir du 31 août 1913, sur les expropriations, prévoit dans son article 7 que les cimetières, quels qu'ils soient, ne pourront pas être expropriés.

2° Au point de vue hygiénique, le dahir du 31 juillet 1917, qui crée des zones d'isolement autour des cimetières, ne distingue pas et s'applique à tous. On ne peut élever aucune construction, ni creuser aucun puits, à moins de cent mètres des cimetières non désaffectés, situés hors des villes indigènes.

Cette réglementation ne s'applique que dans les villes nouvelles, car, dans les villes indigènes, une pareille règle ne peut recevoir d'application, les cimetières sont situés en pleine agglomération.

(25) Dans le traité du Protectorat du 30 mars 1912, il est spécifié que le nouveau régime sauvegardera la situation religieuse, l'exercice de la religion musulmane et les institutions religieuses, notamment celle des Habous.

Pour remédier à cette situation, on désaffecte ces cimetières situés à l'intérieur des villes et on en crée de nouveaux, loin de toute habitation.

3° Enfin, s'appliquent à tous les cimetières les dispositions du dahir du 25 février 1931 et de l'arrêté viziriel du 26 février 1931, qui réglementent les exhumations et les transports de corps.

L'autorisation qui est nécessaire pour l'exhumation et le transport d'un corps, est délivrée par le Pacha.

Pour le transport d'un corps en dehors de la municipalité, l'autorisation est accordée par le Chef de Région ou par le Secrétaire Général du Protectorat, suivant que le corps doit être ou non transporté en dehors de la zone française du Maroc.

Le gardien du cimetière surveille les travaux d'exhumation et veille à l'accomplissement des prescriptions sanitaires ⁽²⁶⁾.

Etudions maintenant le régime juridique des différents cimetières qui existent dans les villes du Maroc.

Le cimetière européen ⁽²⁷⁾

Le cimetière européen fait partie du domaine public municipal et il est soumis à toutes les règles qui régissent ce domaine.

(26) Le dahir du 25 février 1931 a codifié, en les modifiant légèrement, les dispositions contenues dans les dahirs des 16 mai 1914; 19 juillet 1915; 2 avril 1918 et 28 novembre 1925.

(27) Le cimetière européen est affecté aux inhumations de tous les européens, sans distinction de religion.

Une parcelle du domaine privé municipal ne peut être affecté à l'usage de cimetière que par arrêté viziriel, car cette affectation opère le classement de la parcelle dans le domaine public (article 4 du dahir du 19 octobre 1921, sur le domaine municipal).

Une enquête « de comodo et incommodo » est nécessaire avant toute décision portant création ou translation d'un cimetière, par suite des servitudes qui en découlent sur les immeubles voisins (zone d'isolement).

L'avis des Commissions municipales et des Commissions d'hygiène et de salubrité urbaines, doit être pris.

Le bien qui sera affecté comme cimetière sera pris en charge « au sommier de consistance du domaine public municipal ».

Quelquefois, un cimetière utilisé par une municipalité peut appartenir au domaine de l'Etat, lorsqu'il est situé en dehors du périmètre municipal. En ce cas, la procédure d'expropriation, si elle est employée, est engagée non par le Chef des Services Municipaux, mais par le Contrôleur civil, Chef de la Région ⁽²⁸⁾.

(28) Dans les centres non érigés en municipalités, le cimetière européen fait partie du domaine privé de l'Etat.

Le terrain nécessaire à cette création est exproprié par arrêté viziriel, conformément au dahir du 31 août 1914.

La désaffectation du cimetière se fait aussi par arrêté viziriel.

Un dahir est nécessaire pour accorder une concession perpétuelle. Il serait utile qu'un dahir général vienne réglementer la situation des cimetières des centres non érigés en municipalités, car il est excessif que l'on soit obligé de recourir à un dahir chaque fois que l'on accorde une concession dans un de ces cimetières.

RÉGIME DES CONCESSIONS

Aucun dahir ne régleme la matière des concessions. Dans chaque ville, un arrêté municipal, pris en vertu du dahir du 8 avril 1917 sur l'organisation municipale, fixe les conditions, la durée et le prix des concessions accordées dans les cimetières européens.

Les concessions sont consenties par le Chef des Services Municipaux, agissant au nom de la Ville.

A Rabat, l'arrêté municipal portant règlement sur le cimetière européen prévoit trois sortes de concessions :

1° Les concessions perpétuelles.

2° Les concessions trentenaires, qui peuvent être renouvelées indéfiniment.

3° Les concessions temporaires proprement dites, dont la durée est de dix ans, et de cinq ans pour les indigents. Les concessions de dix ans ne sont renouvelables qu'une seule fois.

Ces concessions ne peuvent être transmises que par voie de succession, de donation ou de partage.

Le tarif des concessions varie suivant leur durée et suivant leur emplacement au cimetière. Les concessions quinquennales sont gratuites.

POLICE DES CIMETIÈRES EUROPÉENS

La police des cimetières européens est arrêtée par le Chef des Services Municipaux.

Dans chaque cimetière, il y a ordinairement un conservateur ou gardien, chargé de l'entretien du cimetière.

Ce conservateur tient deux registres :

1° Le registre des opérations journalières : « inhumations, exhumations, transferts, etc... ».

2° Le registre pour l'inscription des entrées et sorties des cercueils, reçus au dépositaire. Le dépositaire est un local destiné à recevoir temporairement les cercueils qui doivent être prochainement déposés dans un caveau ou qui doivent être transportés hors du territoire de la ville.

Les inscriptions, à placer sur les pierres tumulaires ou monuments funèbres, sont soumises à l'approbation du Chef des Services Municipaux qui apprécie souverainement les inconvénients que peuvent présenter les inscriptions et a pleins pouvoirs pour les faire modifier et les interdire.

Le cimetière musulman ⁽²⁹⁾

Tous les cimetières musulmans des villes sont présumés « habous » jusqu'à preuve du contraire.

La plupart de ces cimetières, par suite de l'extension des villes, se trouvent incorporés au milieu des agglomérations urbaines, ce qui n'est pas sans danger pour l'hygiène et la santé publiques. Aussi, interdit-on progressivement l'usage de ces cimetières, pour les remplacer par des cimetières situés dans les zones suburbaines.

Cette opération, qui est très délicate et qui présente

(29) Décision Résidentielle du 12 septembre 1915.

certaines difficultés d'ordre politique et religieux, s'effectue de la manière suivante :

Le choix du terrain convenable, pour la création d'un nouveau cimetière, appartient à la municipalité et au Service de la Santé et de l'Hygiène Publiques.

Mais ce sont les Habous qui acquièrent, à leurs frais, le terrain convenable ou qui le fournissent, si le terrain choisi leur appartient déjà. De même, les frais d'aménagement sont à la charge des Habous. L'administration des Habous peut toutefois, avec l'autorisation du Sultan, faire appel à la générosité publique pour couvrir ces frais.

La garde et la surveillance des cimetières sont assurées par un Nadir des Habous.

Les emplacements des anciens cimetières musulmans désaffectés reviennent, en toute propriété, aux Habous, qui les utilisent conformément aux prescriptions de la loi musulmane ⁽³⁰⁾.

(30) L'obligation qui appartient aux Habous d'assurer, dans chaque Médina, l'entretien des cimetières est une charge que parfois certains nadirs ont accepté avec quelque difficulté. Les prétentions des nadirs étaient basées sur un dahir du 13 hedja 1241, qui avait imposé aux habitants de Meknès le soin de clôturer, à leurs frais, les cimetières de la ville.

Mais, outre que ce texte n'est plus en vigueur depuis l'établissement du Protectorat, il est bien certain qu'avec le nouveau règlement, les municipalités n'ont plus à s'occuper des cimetières musulmans qui ont été spécialement distraits, ainsi que les cimetières israélites, du domaine municipal (dahir du 19 octobre 1921, article 2). Le droit de faire appel à la générosité publique ne subsiste que lorsqu'il s'agit de créer et d'aménager des cimetières nouveaux, et à la condition d'avoir obtenu une autorisation du Sultan. Enfin, une décision résidentielle, du 20 août 1914, a déchargé l'administration des Habous du soin qui lui appartenait, sous l'ancien régime, d'exécuter dans les villes certains travaux d'édilité. Il est donc tout naturel que les Habous supportent les charges spéciales qui leur incombent, en vertu de la loi musulmane et de la tradition.

Le cimetière israélite

Les cimetières israélites appartiennent aux Comités de communautés israélites.

Le dahir du 10 janvier 1931, qui a reconnu la personnalité civile de ces Comités, cite les cimetières dans la liste qu'il donne des biens du patrimoine immobilier de ces Communautés. Les cimetières israélites font partie des fondations pieuses ou biens heqdich.

L'affectation d'un bien heqdich comme cimetière s'effectue en vertu d'une décision du Comité, prise à la majorité de ses membres, sous réserve de l'approbation du Grand Vizir, après avis de l'Inspecteur des Institutions israélites.

L'entretien des cimetières est à la charge des Comités.

INHUMATION DES INDIGENTS DECÉDÉS DANS LES VILLES MUNICIPALES ⁽³¹⁾

I

INHUMATION DES INDIGENTS EUROPÉENS

Les frais d'inhumation d'un indigent européen, décédé à l'intérieur d'un périmètre municipal, sont à la charge de la municipalité, même si le défunt était

(31) Circulaire du Secrétaire Général du Protectorat du 24 Septembre 1925.

domicilié en dehors de la municipalité. L'inhumation se fait au tarif prévu pour la classe la moins élevée, à l'exclusion de tous frais de culte, quelle que soit la religion à laquelle appartenait le *de cujus*.

II

INHUMATION DES INDIGENTS MUSULMANS

Les frais d'inhumation d'un indigent musulman, décédé dans une ville municipale, sont payés par la municipalité. Mais l'Etat rembourse les municipalités des frais ainsi exposés (dahir du 28 novembre 1927). Ce remboursement s'explique aisément si on sait que le Bou Mouareth, ou fonctionnaire chargé des successions vacantes, est chargé de vendre, au profit du Trésor, les objets et vêtements laissés par l'indigent décédé (32).

(32) Dans quelques centres, les miséreux décédés dans certains locaux sont inhumés aux frais des Habous, par exemple les indigents dont le décès est survenu à l'asile de Sidi Fredj, à Fez, ou à celui de Moulay Abdallah, à Meknès, ou encore dans le horms de Moulay Idriss du Zerhoun, ainsi que dans certains établissements de ce centre. A Taroudant, l'administration locale des Habous participe aux frais d'inhumation, en achetant le linceul, grâce aux revenus d'une propriété habousée à cet effet. En dehors de ces centres et des villes municipales, ce sont des usages qui réglementent la matière. Les miséreux qui décèdent dans le bled, sont généralement inhumés aux frais, soit de l'employeur, soit de la famille, soit de la djemmaa (assemblée du douar). Les frais sont, dans quelques tribus, pris en charge par le Pacha ou par un notable de situation aisée, qui considèrent leur geste comme une œuvre pie. S'il s'agit d'un indigène de passage, les frais sont quelquefois supportés par le propriétaire du champ où s'est produit le décès, ou payés grâce à une collecte faite entre les gens du douar le plus proche du lieu du décès.

III

INHUMATION DES INDIGENTS ISRAÉLITES

Le paiement des frais d'inhumation des indigents israélites incombe, en principe, aux Comités des Communautés israélites, quel que soit le lieu où le décès est survenu.

En l'absence de Comité de Communauté, ou en cas de défaillance de ce Comité, les frais d'inhumation d'israélites indigents sont payés au moyen d'une collecte faite entre les corréligionnaires du défunt.

Exceptionnellement, si ces diverses ressources font défaut, les frais d'inhumation sont acquittés par les municipalités, si le décès a eu lieu sur leur territoire.

CHAPITRE XIV

Finances municipales

Les municipalités marocaines jouissent de la capacité civile et de la personnalité financière (art. 1^{er} du dahir du 8 avril 1917).

Elles ont des ressources propres et un budget spécial.

A l'heure actuelle, certaines municipalités ont des recettes s'élevant à plusieurs millions de francs.

En 1929, Casablanca a recouvré plus de cinquante-quatre millions de recettes ; Fez, vingt-quatre millions ; Marrakech, plus de quatorze millions.

Ces chiffres montrent, mieux que tout autre indice, l'importance et l'activité de la vie municipale, au Maroc.

Ces résultats sont très beaux, si on se rappelle la situation financière des villes du Maroc, au début de notre Protectorat. Non seulement rien n'existait, mais de nombreuses servitudes internationales paralysaient tout essai d'aménagement.

La situation pouvait se résumer de la façon suivante :

1° Aucun système financier local n'existait, l'an-

cienne administration maghzen n'avait aucun impôt à caractère municipal.

2° Les recettes qui, comme les droits de portes ou de marchés, auraient pu servir de taxes locales, étaient, dans les villes de la côte, entre les mains du contrôle de la Dette Marocaine, à titre de gage de l'emprunt de 1910 (1).

Les municipalités, dans les premières années du Protectorat, vécurent surtout des subventions de l'Etat.

Le montant total des subventions que chaque ville a reçues, de 1913 à 1918, est le suivant :

VILLES	TOTAUX
Azemmour	7.610 fr.
Casablanca	3.088.825 —
Fez	268.000 —
Kénitra	339.010 —
Mazagan	591.150 —
Meknès	194.070 —
Mogador	461.930 —
Rabat	2.414.405 —
Safi	239.040 —
Salé	574.750 —
Total général	8.178.790 fr.

(1) Un premier emprunt, émis en 1904, avait été garanti par le produit des douanes. Un service du contrôle des douanes avait été chargé de veiller aux intérêts des porteurs de titres de cet emprunt. C'est ce contrôle des douanes, devenu Contrôle de la dette qui, en 1910, fut chargé de la gestion des revenus concédés, en particulier, de la perception des droits de portes et de marchés.

Historique de l'organisation des finances municipales

Le premier dahir sur les municipalités, du 1^{er} avril 1913, établit, dans son article 30, quelques règles sur les budgets municipaux, règles qui ne s'appliquaient qu'aux villes de la côte.

Divers arrêtés viziriels reproduisirent ces règles pour les villes de l'intérieur comme Fez, Marrakech, Meknès.

Les principales recettes des municipalités étaient les suivantes :

1° La moitié du produit de la taxe urbaine, l'autre moitié allant à l'Etat ;

2° Les taxes d'abatage (gerjouma) ;

3° Les taxes sur les fêtes de nuit ;

4° Les droits de voirie, taxe d'étalage et droits de place ;

5° Le produit des droits de portes et de marchés, dans les villes de l'intérieur.

Un dahir du 22 juillet 1916 étendit la procédure sur le recouvrement des créances de l'Etat au recouvrement des créances des villes, pourvues ou non de commissions municipales.

Ce texte stipulait que toute taxe municipale devait être créée par dahir. Il faisait ainsi disparaître des budgets municipaux, certaines recettes auxquelles avaient eu recours quelques municipalités, recettes qui, en général, étaient plus tracassières que productives : taxes sur les fêtes indigènes de nuit, sur les

porteurs d'eau, sur les chanteurs, musiciens, acrobates, exerçant leur profession en plein air, sur les portefaix, sur les matériaux extraits de la mer, etc. (2).

Le développement des recettes municipales fut singulièrement facilité, lorsqu'en mai 1916 le Contrôle de la Dette abandonna la gestion des revenus qui lui avaient été concédés en 1910, comme gage de l'emprunt, notamment les droits de portes et de marchés.

La renonciation des principales puissances au régime des capitulations, réalisée en 1914 et 1915, permit, d'autre part, de soumettre à l'impôt, la presque totalité de la population.

Aussi, un dahir du 27 mars 1917, arrêta une liste de taxes nouvelles, que les villes furent autorisées à percevoir : taxes sur les véhicules, les chiens, sur le balayage, d'abattage ; droits sur les chaussées, terrasses et empiètement sur la voie publique ; sur les cafés maures ; sur les droits de visite sanitaire des filles soumises au dispensaire, etc., etc.

Ces mesures amenèrent rapidement les plus heureux résultats, et dès 1917, l'équilibre des budgets municipaux fut réalisé.

Un dahir du 4 janvier 1919 (3) réglementa le recouvrement des créances des municipalités et abrogea les articles 2, 3 et 4 du dahir du 22 juillet 1916, devenu insuffisant (4).

(2) Cette liste de taxes bizarres montre bien à quels expédients étaient réduites les municipalités, pour augmenter un peu leurs recettes.

(3) Remplacé aujourd'hui par un dahir du 6 octobre 1920.

(4) L'article 1 était maintenu, qui prévoit que l'établissement de toute taxe doit être autorisé par dahir.

Enfin, la comptabilité municipale fit l'objet d'un long arrêté viziriel, du 4 janvier 1919.

A l'heure actuelle, les textes qui réglementent l'organisation financière des municipalités sont le dahir du 6 octobre 1920 et l'arrêté viziriel du 4 janvier 1919, modifié et complété par les arrêtés des 31 décembre 1921, 21 février 1923, 23 décembre 1924, 18 septembre 1925, 24 novembre 1926, 10 mai 1927, 21 juillet et 13 septembre 1928.

Dans ce chapitre consacré aux finances municipales, nous étudierons dans une première section, le système budgétaire, et dans une seconde section, les diverses recettes des municipalités.

PREMIÈRE SECTION

Le budget municipal

I. — Notions générales

DÉFINITION

Le budget municipal est l'acte par lequel sont pré-vues et autorisées les recettes et dépenses annuelles de la municipalité.

Telle est la définition donnée par l'arrêté viziriel du 4 janvier 1919, qui n'a fait d'ailleurs que reproduire l'article 5 du décret français du 30 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Cette définition ne convient pourtant qu'imparfaitement au budget des municipalités.

En effet, le budget, mis en vigueur le 1^{er} janvier de chaque année, ne comprend pas toutes les recettes et dépenses qui seront effectuées dans l'année.

Lorsque le budget de l'année précédente est réglé,

un budget additionnel est arrêté, qui complète le budget en cours en y incorporant les résultats de l'exercice clos, fournis par le compte administratif, et qui peut comprendre des recettes nouvelles et des crédits nouveaux.

La définition donnée plus haut, vise donc l'ensemble budgétaire formé par le budget primitif et le budget additionnel.

DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Les principaux documents, qui font connaître la situation financière des municipalités, sont :

1° Le budget primitif, défini plus haut, qui est surtout un budget d'entretien, destiné à assurer la marche régulière et continue des services municipaux. Pour cette raison, on l'appelle aussi budget ordinaire.

2° Le budget additionnel, qui a pour but de reporter, sur l'exercice en cours, les recettes non utilisées et les dépenses non payées de l'exercice écoulé. Il est destiné particulièrement à l'ouverture de crédits pour travaux neufs, payés par l'excédent de recettes des exercices clos.

3° Le compte administratif, dans lequel le Chef des Services Municipaux, en sa qualité d'administrateur des finances municipales, expose les résultats de sa gestion durant l'exercice écoulé.

4° Le compte de gestion, dans lequel le receveur municipal rend compte du maniement des fonds.

ANNÉE FINANCIÈRE MUNICIPALE

L'année financière municipale coïncide avec l'année grégorienne (1). Elle commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre, mais, l'exercice budgétaire se prolonge jusqu'au :

- 31 mars, pour le recouvrement des recettes ;
- 28 février, pour les mandatement des dépenses ;
- 31 mars, pour le paiement des dépenses.

II. — Préparation du budget

Le budget ordinaire

ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Chaque année, au cours du mois de septembre, le Chef des Services Municipaux procède à la préparation du budget, avec le concours de ses principaux collaborateurs, chargés des divers services de la municipalité : l'Ingénieur des travaux municipaux, le Receveur municipal, le Directeur du Bureau d'hygiène, etc.

Le budget est réglé d'après un cadre modèle, établi par l'administration centrale.

Evaluation des recettes

L'évaluation des recettes se fait en prenant la moyenne des trois derniers exercices connus et en se

(1) Depuis 1931, l'exercice du budget chérifien, à l'exemple de celui de la métropole, commence le 1^{er} avril et finit le 31 mars.

basant sur huit ou neuf mois de perception. De cette façon, un excédent de recettes est obligatoire et permettra, dans le budget additionnel de l'année suivante, l'ouverture de crédits pour travaux neufs.

Evaluation des dépenses

Pour l'évaluation des dépenses, le Chef des Services Municipaux tient compte des besoins de la Ville.

Il établit le projet de chaque article de crédit en pleine liberté.

A cette règle, il existe toutefois quatre exceptions. C'est le pouvoir central qui établit :

1° La contribution de la municipalité aux dépenses de l'enseignement primaire.

2° La part contributive de la Ville dans les frais de gestion de la recette municipale, tenue par un percepteur de la Direction des finances.

3° La part à supporter par la municipalité dans les dépenses d'inspection administrative et de contrôle des régies municipales.

Cette participation a été fixée par arrêté viziriel du 29 décembre 1928, à raison de deux francs cinquante pour mille francs de recettes, effectuées au comptant.

4° Le montant du versement pour le fonctionnement de la police municipale, qui est une police d'Etat (2).

(2) Azemmour, qui a eu un total de dépenses de 598.580 francs en 1930, a dû payer :

a) Pour l'enseignement primaire	1.106 fr.
b) Pour les frais de contrôle et d'inspection des régies.	1.000 —
c) Pour la partie des frais de gestion de la recette municipale	35.007 —
d) Pour le fonctionnement de la police municipale.	35.600 —

Le budget est ensuite présenté à l'avis de la Commission municipale, conformément à l'article 20 du dahir du 8 avril 1917.

Il est adressé, avant le 15 octobre, au Secrétariat Général du Protectorat (Direction de l'Administration municipale).

Ce Service examine le budget, d'accord avec la Direction Générale des Finances, et le soumet ensuite après modification, s'il y a lieu, à l'approbation du Grand Vizir.

Après son approbation, le budget est notifié au Chef des Services Municipaux et au Receveur municipal.

Les modifications nécessaires sont approuvées de la même façon, sauf les virements d'article à article, dans l'intérieur du même chapitre et les prélèvements sur l'article des dépenses imprévues qui sont autorisées par décision du Secrétariat Général du Protectorat, après avis de la Direction Générale des Finances.

Il est à remarquer que la métropole n'intervient pas dans l'établissement des budgets municipaux. Son contrôle se borne au budget de l'Etat.

Tutelle des municipalités en matière budgétaire

Toute cette procédure, par laquelle passe le budget municipal avant de devenir définitif et exécutoire, montre dans quel état de tutelle se trouvent les municipalités marocaines.

Ce sont des agents du pouvoir central, Chefs des Services Municipaux, qui préparent le budget municipal.

C'est le pouvoir central qui approuve le budget et qui autorise des modifications, virements ou ouvertures de crédits supplémentaires.

La Commission municipale, dont les membres sont nommés par le pouvoir central, ne donne qu'un avis, sauf à Casablanca, où elle vote le budget.

CONTEXTURE DU BUDGET

Le budget municipal comprend deux parties : les recettes et les dépenses et une récapitulation générale qui fait ressortir la balance (arrêté viziriel du 10 mai 1927).

Il existe un modèle de budget type, à l'usage des municipalités.

LES RECETTES sont classées sous trois titres :

A. — *Recettes ordinaires*. Impôts, taxes et revenus du domaine municipal.

B. — *Recettes extraordinaires*.

Ce titre comprend le produit des emprunts (réalisation totale ou une tranche seulement), et le produit de l'aliénation des biens du domaine municipal.

C. — *Recettes supplémentaires*.

Ce titre comprend l'excédent des recettes de l'exercice écoulé. Cet excédent n'est connu qu'avec le compte administratif et est inscrit au budget additionnel.

Les recettes avec affectation spéciale, font l'objet d'une section spéciale des recettes extraordinaires.

LES DÉPENSES sont classées comme les recettes en trois sections.

Les sections sont divisées en articles, et un article spécial est ouvert sous la rubrique « dépenses imprévues ». Cet article est exclusivement destiné à permettre, par de simples virements et sans modifier l'équilibre budgétaire, de relever la cotisation des articles insuffisamment riches.

A. — *Dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires comprennent :

1° Les frais généraux de l'administration municipale, personnel des bureaux des Services Municipaux, achat et entretien du mobilier des bureaux, fêtes publiques, loyer des immeubles loués pour les besoins des divers Services Municipaux, consommation d'eau, d'éclairage, contribution aux dépenses de l'enseignement primaire, part contributive de la ville aux frais de gestion de la recette municipale ; fonctionnement de la bibliothèque municipale.

2° Frais d'abattoir et de fourrière.

3° Frais pour le service des portes et marchés.

4° Dépenses de voirie et d'entretien.

5° Frais de prisons (rétribution de la main-d'œuvre pénale employée par les services municipaux et frais d'entretien de la geôle du pacha).

6° Dépenses d'hygiène et du médecin, directeur du bureau d'hygiène.

7° Subventions à des œuvres diverses et aux écoles.

8° Dépenses pour le fonctionnement du service des sapeurs-pompiers.

9° Frais des exploitations commerciales et industrielles de la ville.

10° Article des dépenses imprévues.

B. — Dépenses extraordinaires.

Ces dépenses comprennent les frais d'amortissement des emprunts, les dépenses sur ressources spéciales, les dépenses de premier établissement (travaux neufs, achats de terrains), et les dépenses sur fonds d'emprunt.

C. — Dépenses supplémentaires.

Ces dépenses comprennent les restes à payer des exercices clos.

BUDGETS ORDINAIRES DES MUNICIPALITÉS
POUR L'EXERCICE 1930

VILLES	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENTS
Agadir	1.790.900 »	1.776.900 »	14.000 »
Azemmour	624.645 »	620.322 »	4.322 »
Casablanca . . .	30.974.115 »	30.973.319 »	196 »
Fédhala	1.091.525 »	1.074.281 »	17.244 »
Fez	10.313.421 »	10.176.371 »	137.050 »
Kénitra	4.197.520 »	4.121.979 »	75.540 »
Marrakech . . .	9.441.430 »	9.416.540 »	24.540 »
Mazagan	2.852.555 »	2.840.303 »	12.251 »
Meknès	4.847.150 »	4.837.000 »	10.150 »
Mogador	2.667.850 »	2.665.176 »	2.674 »
Oujda	3.953.220 »	3.935.045 »	18.175 »
Ouezzan	1.117.700 »	1.111.874 »	5.826 »
Rabat	11.105.930 »	11.052.190 »	53.739 »
Safi	3.430.883 »	3.422.720 »	8.162 »
Salé	1.659.375 »	1.648.629 »	10.745 »
Sefrou	885.000 »	856.004 »	28.995 »
Settat	1.055.625 »	967.468 »	88.156 »
Taza	980.725 »	978.689 »	2.036 »

BUDGETS ORDINAIRES DES MUNICIPALITÉS
POUR L'EXERCICE 1931

VILLES	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENTS
Agadir	1.650.650 »	1.625.500 »	25.150 »
Azemmour	626.395 »	625.407,50	987,50
Casablanca . . .	41.769.971,67	38.692.015,87	3.077.955,80
Fédhala	1.182.225 »	1.165.426 »	16.799 »
Fez	10.649.320,12	10.563.121,30	86.198,82
Kénitra	4.759.600 »	4.712.139,30	47.460,70
Marrakech . . .	9.722.430 »	9.709.480 »	12.950 »
Mazagan	2.983.055 »	2.967.889,06	15.165,94
Meknès	5.194.850 »	5.158.665 »	36.185 »
Mogador	2.648.500 »	2.592.951 »	55.549 »
Oujda	5.338.747,90	4.852.190,90	486.557 »
Ouezzan	1.246.100 »	1.237.608,42	8.491,58
Rabat	11.985.951 »	11.952.462,50	33.488,50
Safi	3.454.410 »	3.407.041,96	47.368,04
Salé	2.007.810 »	1.905.474,50	102.335,50
Sefrou	867.900 »	860.937,28	6.962,72
Settat	1.153.325 »	1.052.542,10	100.782,90
Taza	1.324.725 »	1.021.834,60	112.890,40

Budget additionnel

DÉFINITION

Le budget additionnel est un budget de report, qui a pour but de reporter, sur l'exercice en cours, les recettes non utilisées et les dépenses non payées, qu'a fait ressortir le compte administratif de l'exercice écoulé.

Le budget additionnel sert, avant tout, à reporter l'excédent des recettes constatées en fin d'exercice et à ouvrir, à due concurrence, des crédits pour des travaux de premier établissement.

ETABLISSEMENT DU BUDGET ADDITIONNEL

Le compte administratif qui règle l'ensemble budgétaire (budget primaire ou ordinaire, et budget additionnel) de l'exercice écoulé, donne la situation exacte des finances de la municipalité.

Avec les résultats de ce compte, justifiés par ceux du compte de gestion dressé par le receveur municipal, le Chef des Services Municipaux établit, dans le deuxième trimestre de l'année, le budget additionnel de l'exercice en cours.

Ce projet de budget additionnel est soumis à l'avis de la Commission municipale, il est transmis pour examen à l'administration centrale, et est approuvé par arrêté viziriel.

Ordinairement, c'est le même arrêté qui approuve le règlement du budget de l'exercice écoulé et qui porte ouverture du budget additionnel pour l'exercice en cours. Cet arrêté paraît dans le mois de juillet ou août. Il est rédigé dans la forme suivante :

« Arrêté viziriel du portant règlement
« du budget municipal de pour l'exercice
« 1930 et ouverture du budget additionnel pour l'exercice
« 1931.

« Article 1^{er}. — Sont arrêtés aux chiffres, d'après les résultats du compte administratif, résumant les opérations
« du budget municipal de pour l'exercice
« de 1930.

— Recettes.....

— Dépenses.....

« Faisant ressortir un excédent de
« reporté au budget de l'exercice 1931, ainsi qu'une somme de représentant les sommes
« à recouvrer de l'exercice clos.

« Article 2. — Sera de même reporté au budget municipal

- « pal de l'exercice en cours, une somme de
« pour l'exercice 1931.
 — Recettes.....
 — Dépenses.....
« Article 3. — Sont autorisées les adjonctions suivantes au
« budget municipal de pour l'exer-
« cice de
 — Recettes.....
 — Dépenses..... »

Le budget additionnel comprend :

En recettes :

1° L'excédent laissé par l'exercice écoulé, au 31 mars.

2° le montant des reliquats à recouvrer ;

3° des ressources nouvelles, si le budget se présente en déficit.

En dépenses :

1° Le montant des restes à payer ;

2° le report des crédits non employés au 31 décembre, pour l'exécution de travaux prévus au programme de l'exercice précédent ;

3° les crédits nécessaires pour poursuivre l'exécution des services sur ressources grevées d'affectations spéciales ;

4° les crédits extraordinaires pour services nouveaux ou travaux neufs, au cas où les reports de recettes sont supérieurs aux reports de dépenses.

C'est avec ces derniers crédits que sont entrepris les travaux neufs des villes.

Pour l'année 1929, les budgets additionnels ont ouvert les crédits suivants pour travaux neufs d'édilité :

Azemmour	27.800 fr.
Casablanca	9.312.481 —
Fédhala	631.147 —
Fez	5.552.130 —
Kénitra	1.197.000 —
Marrakech	2.130.200 —
Mazagan	612.000 —
Meknès	513.000 —
Mogador	1.043.075 —
Oudjda	2.441.000 —
Ouezzan	289.500 —
Rabat (3)	219.000 —
Sefrou	445.000 —
Settat	217.000 —
Taza	180.000 —

BUDGETS ADDITIONNELS DE L'EXERCICE 1930

VILLES	RECETTES	DEPENSES
Azemmour . . .	867.216 »	62.884 »
Casablanca . .	24.003.529 »	21.928.413 »
Fédhala	979.232 »	924.730 »
Fez	14.710.934 »	14.454.183 »
Kénitra	7.909.287 »	7.465.449 »
Marrakech . .	4.675.676 »	4.420.675 »
Mazagan	4.997.834 »	4.799.787 »
Meknès	8.439.168 »	8.104.573 »
Mogador	2.208.887 »	2.156.458 »
Oudjda	3.717.920 »	3.693.889 »
Ouezzan	661.884 »	633.363 »
Rabat (3) . . .	3.433.179 »	3.007.726 »
Salé	1.549.345 »	578.881 »
Safi	5.570.185 »	5.494.470 »
Sefrou	878.134 »	844.475 »
Settat	1.843.695 »	1.714.521 »
Taza	369.790 »	249.377 »

(3) Le faible chiffre des excédents de recettes de Rabat s'explique facilement. Dans cette ville, le pourcentage des frais d'édilité est très élevé.

III. — Exécution du budget ⁽¹⁾

Opérations de recettes

Il faut distinguer entre les recettes perçues ou non sur rôle ⁽⁵⁾.

Etablissement des rôles

Les rôles sont établis par le Chef des Services Municipaux.

Ils sont visés par la Direction Générale des Finan-

Rabat est composé en grande partie de villas, dont beaucoup n'ont qu'un étage et qui sont toutes entourées de jardins. Il s'ensuit que son territoire, pour une population de 50.000 habitants, est aussi étendu que celui de Lyon, aussi les frais de voirie, d'égouts, grèvent-ils lourdement son budget. Sa situation de capitale l'oblige d'ailleurs à des frais somptuaires.

Le budget de Rabat est le seul budget municipal qui soit encore régulièrement alimenté par une subvention de l'Etat.

(4) Les règles, contenues dans le règlement de la comptabilité municipale, qui président à l'exécution des budgets municipaux, s'inspirent de celles qui sont admises, en la matière, dans la métropole.

(5) Ce critérium de taxes perçues « sur rôle » et taxes « non perçues sur rôle », base administrative de la distinction de l'impôt direct et de l'impôt indirect, n'a pas, au Maroc, l'importance qu'il a encore en France. Il n'existe pas, en particulier, à la Direction Générale des Finances, une direction des contributions directes et une direction des contributions indirectes, comme au Ministère des Finances, mais une seule direction des impôts et contributions.

Les administrations financières de la Direction des Finances sont :

- 1° Domaine ;
- 2° Douane et Régie ;
- 3° Enregistrement et timbre ;
- 4° Impôts et contributions ;
- 5° Perceptions et recettes municipales.

ces et rendus exécutoires par le Secrétariat Général du Protectorat (Administration municipale).

Ils sont ensuite adressés, par l'intermédiaire de la Direction Générale des Finances, à la recette municipale.

Le dépôt de rôle est publié par voie d'affiches, crié, annoncé sur les marchés par le dellah, crieur public.

Un certificat de cette publication est établi par le Chef des Services Municipaux et adressé au receveur municipal.

Un avertissement individuel est adressé à chaque contribuable.

Réclamations

Après cette publication, chaque contribuable peut, dans un délai de trente jours, prendre connaissance du rôle et demander par lettre ou déclaration aux Services Municipaux, la revision de la cote, s'il la considère comme viciée, par suite d'erreurs matérielles, de double emploi, ou de fausses interprétations des textes.

Pour les réclamations basées sur un faux ou un double emploi, le délai ne part que du jour où le contribuable a eu connaissance du faux ou du double emploi.

Il est statué sur ces demandes par le Secrétariat Général du Protectorat, après avis du Directeur Général des Finances et, s'il y a lieu, du Directeur Général des Travaux Publics.

Si le contribuable n'accepte pas la décision intervenue, il peut, dans les deux mois de la notification de cette décision, recourir à la voie judiciaire (tri-

bunaux français), mais ce recours ne fait pas obstacle à la perception de la somme inscrite au rôle.

Recouvrement

Le recouvrement des recettes perçues sur rôles s'opère par les voies ordinaires : premier avis au contribuable par lettre recommandée ; puis avertissement en cas de non paiement, après quoi, les poursuites sont engagées.

Les recettes, perçues autrement que par rôle, sont recouvrées en vertu d'états de produits, dressés par le Chef des Services Municipaux, et rendus exécutoires après visa du Directeur de l'Administration municipale ou du Chef de Région, sur délégation.

En cas de refus de visa par ces autorités, celui-ci peut être donné par le Secrétaire Général du Protectorat, après avis du Directeur Général des Finances.

Les recettes faites au comptant peuvent être encaissées, par le receveur municipal, sur un bulletin de versement annoté par le Chef des Services Municipaux.

Certaines catégories de recettes peuvent être effectuées par les soins d'un régisseur.

Les régisseurs versent le produit de leurs encaissements aux Services Municipaux, sur le vu de bordereaux de versement établis tous les trois jours.

Dans des cas tout à fait particuliers, les Municipalités peuvent être autorisées par le Secrétaire Général du Protectorat, après avis du Directeur Général des Finances, à affermer certains de leurs produits par voie d'adjudication, moyennant une somme fixe ou un pourcentage sur les recettes.

Poursuites

Les poursuites, en matière de créances municipales, sont exercées par les collecteurs ou, à défaut, par les agents des bureaux des notifications et exécutions judiciaires, devant les tribunaux français (6).

Les poursuites sont commencées après l'envoi d'un avis de recouvrement au redevable. Si ce dernier ne se libère pas dans les dix jours qui suivent, il est poursuivi par voie de sommation avec frais, notifiée sur l'ordre du receveur municipal, par un collecteur ou par la poste.

Dix jours après, il est procédé au commandement et à la saisie.

La contrainte administrative, aux fins de commandement, comprenant l'ordre de procéder à la saisie, est visée par le Chef des Services Municipaux et décernée par le Chef de service des perceptions municipales de la Direction des Finances.

La saisie est faite à la requête du receveur municipal.

La vente des meubles ne peut s'effectuer qu'en vertu d'une autorisation spéciale donnée par le Chef de Service des perceptions et recettes municipales.

Il peut être procédé à la saisie immobilière et à la vente des immeubles appartenant aux redevables,

(6) Sous l'empire du dahir du 4 janvier 1919, les poursuites se faisaient toutes par l'intermédiaire des secrétaires greffiers des bureaux des notifications judiciaires.

Le dahir du 2 novembre 1924, sur le recouvrement des créances de l'Etat, abandonna cette procédure et chargea les collecteurs de l'exécution des poursuites.

Le dahir de 1926 a établi le même régime pour les créances municipales.

dans les formes prescrites par les articles 338 et suivants du Code de Procédure civile (7).

Privilèges des Municipalités

Les municipalités ont un privilège général sur les meubles et autres effets mobiliers, appartenant au redevable, en quelque lieu qu'ils se trouvent, pour s'assurer de toutes les créances municipales, dues au titre de dernière année échue et de l'année courante (8).

Ce privilège s'exerce pendant un délai de deux ans, à compter de la publication du rôle pour les taxes perçues sur rôle, et à compter de la date de visa du Directeur de l'Administration municipale, pour les créances perçues sur états de production.

(7) Sous l'empire du dahir du 4 janvier 1919, les poursuites variaient suivant qu'il s'agissait de sujets chérifiens ou non.

a) Pour les sujets chérifiens, l'avertissement résultait d'un avis collectif notifié au pacha, au moyen d'une liste nominative, à charge par lui d'en donner connaissance individuellement aux intéressés.

b) Pour les autres redevables : d'un avis individuel, par lettre recommandée, dont le coût était à la charge du redevable. Si le débiteur n'était pas desservi par la poste, l'avis recommandé pouvait valablement lui être remis contre récépissé, par un agent de l'administration.

Les poursuites étaient exercées en vertu d'un extrait des rôles établi par le Receveur Municipal et visé par le Chef des Services Municipaux.

Les poursuites étaient exercées, contre les sujets chérifiens, par le pacha de la ville, à qui le Receveur transmettait, dans ce but, les extraits de rôle, par l'intermédiaire du Chef des Services Municipaux.

Pour les ressortissants de la justice française, le Receveur municipal adressait les extraits de rôle au secrétaire greffier, qui exécutait les poursuites dans la forme prévue pour les créances de l'Etat, par le dahir du 6 janvier 1916.

Pour les ressortissants des juridictions étrangères, les extraits de rôle étaient adressés aux Consuls compétents.

(8) Sous le dahir de 1919, le privilège s'étendait sur les meubles et immeubles.

Le privilège des municipalités vient au troisième rang, après celui du Trésor et celui des gens de service, ouvriers et commis, pour leurs salaires.

Prescription

Les taxes municipales sont prescrites à l'expiration d'un délai de quatre ans, à partir de la date de leur exigibilité (9).

Cette prescription peut être interrompue au profit des municipalités, par un acte de poursuites.

Responsabilité du Receveur municipal

Après ce délai de quatre ans, les taxes qui ne sont ni recouvrées, ni admises en non valeur, doivent être avancées, de ses deniers personnels, par le receveur municipal qui est subrogé aux droits de la municipalité, pour le recouvrement de ces cotes. Celles qui n'ont pas fait l'objet d'une interruption de prescription restent définitivement à sa charge.

PLACEMENT DES FONDS

Les municipalités étaient jadis autorisées à verser leurs disponibilités de trésorerie, en compte courant à la Banque d'Etat du Maroc, ou à les employer en valeurs à court terme, émises par le Trésor français ou le Trésor chérifien.

Un arrêté viziriel, du 18 septembre 1925, a prescrit aux municipalités de déposer leurs disponibilités en

(9) Avant le dahir du 6 octobre 1926, la prescription était de cinq ans.

compte courant au Trésor, moyennant un intérêt dont le taux est fixé par décision du Directeur Général des Finances ; à l'heure actuelle, il est de 1,50 %.

Opérations des dépenses ⁽¹⁰⁾

I

ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Qui peut engager les dépenses municipales ?

Les dépenses sont engagées par le Chef des Services Municipaux.

Il conclut, à titre définitif, les marchés dont le montant n'excède pas 20.000 francs ou ceux passés pour plusieurs années, dont le montant n'excède pas 5.000 francs ⁽¹¹⁾.

Au-dessus de ces sommes, les marchés ne sont définitifs, qu'après avis de la Commission Municipale et approbation du Directeur de l'Administration Municipale.

En ce qui concerne spécialement la Ville de Casablanca, ces marchés doivent être passés dans les mêmes conditions, toutefois le visa du Vice-Président de la Commission Municipale est obligatoire. Dans le cas où le Vice-Président refuserait de donner son visa, il fait connaître, par écrit, les motifs de son refus et

(10) Articles 36 à 80 du règlement de la comptabilité municipale.

(11) A. V. du 13 septembre 1928, article 45.

l'affaire est soumise à la décision du Secrétaire Général du Protectorat.

Procédure pour l'engagement des dépenses

A. — *Par adjudications publiques.* — En principe, la procédure adoptée pour l'engagement des dépenses est l'adjudication publique.

B. — *Par marchés de gré à gré.* — Toutefois, l'article 42 de l'arrêté viziriel du 4 janvier 1919 ⁽¹²⁾ indique un certain nombre d'exceptions où il peut être passé des marchés de gré à gré.

Ces exceptions sont basées, soit sur la modicité de la fourniture, soit sur la spécialité de l'objet à fournir, soit sur l'urgence.

1° Pour les fournitures, transports et travaux, dont la dépense totale ne dépasse pas quatre-vingt mille francs, ou, s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excède pas vingt mille francs.

2° Pour toute espèce de fournitures, transports et travaux faits par des administrations publiques.

3° Pour l'achat des objets dont la fabrication est réservée à des porteurs de brevet d'invention ou qui n'ont qu'un possesseur unique.

4° Pour les ouvrages et objets d'art ou de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou des industriels éprouvés.

5° Pour les exploitations, fabrications et fournitures qui ne seraient faites qu'à titre d'essai.

(12) Modifié par celui du 21 juillet 1928.

6° Pour les objets, matières et denrées qui, en raison de leur nature ou la spécialité de l'emploi auxquels ils sont destinés, doivent être achetés et choisis au lieu de production et de fabrication.

7° Pour les fournitures, transports et travaux qui n'ont fait l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'a été proposé que des prix inacceptables, sans toutefois que l'administration puisse dépasser le maximum de prix qu'elle aurait fait connaître, lors de l'adjudication.

8° Sur l'autorisation spéciale du Directeur de l'Administration municipale, pour les fournitures, transports ou travaux qui, dans les cas d'urgence amenés par des circonstances imprévues, ne peuvent subir les délais des adjudications, sans qu'il en résulte un préjudice certain pour la ville.

9° Pour les fournitures, transports et travaux à confier à l'entrepreneur déjà adjudicataire d'un lot, s'il y a intérêt, au point de vue de la rapidité de l'exécution ou de la bonne marche des travaux, à ne pas introduire un nouvel entrepreneur sur les chantiers, et à condition que :

a) Le marché en question, imprévu au moment de l'adjudication, soit l'accessoire d'un lot adjugé et ne dépasse pas le cinquième de ce lot.

b) Le marché doive être exécuté dans les chantiers au moyen des voies ferrées ou avec un matériel déjà utilisé par l'entrepreneur du lot d'adjudication.

Ces marchés de gré à gré sont conclus par écrit (engagement souscrit à la suite d'un cahier des charges,

soumission souscrite par celui qui se propose de traiter, correspondance suivant les usages du commerce).

C. — *Par simple facture ou mémoire.* — Il peut être suppléé aux marchés écrits, par des achats sur simple facture, pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun de ces achats n'excède pas cinq mille francs.

La dispense du marché s'étend également aux travaux et transports dont la valeur présumée n'excède pas six mille francs, qui peuvent être exécutés sur simple mémoire ⁽¹³⁾.

II

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT

Aucune dépense ne peut être liquidée et ordonnée sur le budget municipal que par le Chef des Services Municipaux, et après constatation du droit du créancier.

Les formalités relatives à cette constatation, ainsi qu'au mandatement de la créance sont les mêmes que celles qui sont prévues pour les dépenses de l'Etat.

Il ne peut être établi de mandat qu'au nom du véritable créancier et pour l'acquittement d'un service fait.

Toutefois, pour faciliter l'exécution de certains services qui ne peuvent être exécutés qu'en régie, des avances peuvent être faites à des agents désignés par

(13) Art. 43 de l'arrêté viziriel du 13 septembre 1928.

le Chef des Services Municipaux, à charge pour eux d'en rapporter la justification régulière dans un délai maximum de deux mois. Le montant des avances en régie ne peut pas dépasser vingt-cinq mille francs, sauf décision spéciale de l'administration centrale.

Le Chef des Services Municipaux est chargé, sous sa propre responsabilité, de la remise des mandats aux ayants droit.

Les mandatements, au titre d'un exercice, sont arrêtés le 28 février de l'année suivante. Avant cette époque, le Chef des Services Municipaux doit intervenir auprès des créanciers de la ville, pour les inviter à présenter leurs factures ou mémoires, de manière à réduire au minimum les restes à mandater de l'exercice.

III

PAIEMENT

Pour le paiement des dépenses, le Receveur Municipal a, sous sa responsabilité, la charge de s'assurer de la régularité des ordonnancements.

Il doit ensuite procurer à la ville une quittance libératoire en s'assurant de l'identité du créancier et de sa capacité à donner quittance et en veillant à ce que la créance ne soit pas frappée d'opposition ou saisie-arrêt.

Le receveur doit exiger que le véritable ayant droit signe, en sa présence, son acquit sur le mandat de paiement.

Païement aux illettrés

Si la partie prenante est illettrée, la déclaration en est faite au receveur qui la transcrit sur le mandat.

Le comptable signe et fait signer cette déclaration par deux témoins présents au paiement, pour toutes les sommes qui n'excèdent pas cinq cents francs.

Une quittance notariée ou administrative est nécessaire pour les paiements au-dessus de cinq cents francs, excepté pour les allocations de secours, à l'égard desquelles la preuve testimoniale est admise sans limitation de sommes.

La quittance administrative est donnée sans frais par le Chef des Services Municipaux.

La signature des indigènes peut être donnée indifféremment en caractères français, arabes ou hébraïques.

Païement aux héritiers

En cas de décès d'un titulaire d'un mandat, si la somme à payer aux héritiers ne dépasse pas cinq cents francs, le paiement peut être effectué sur la production d'un simple certificat, énonçant les ayants droit sans autre justification. Ce certificat peut être délivré sans frais par le Contrôleur civil, le Chef du Bureau des Affaires Indigènes, le Chef des Services Municipaux, les Adouls (notaires arabes), les notaires français, les Caïds et les Rabbins.

Des règles spéciales ont été édictées en ce qui concerne les paiements à faire aux titulaires d'un compte courant de chèques-postaux.

Les paiements au titre de l'exercice sont clos le 31 mars, de la deuxième année.

Prescription

Les créances constatées au profit des créanciers de la ville, sont prescrites après cinq ans à date de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers demeurant au Maroc, et six ans pour les créanciers résidant hors du Maroc, à partir de la date de leur exigibilité.

IV. — Règlement du budget

Après la clôture de la période complémentaire (au 31 mars de l'année suivante) intervient l'examen des comptes administratifs.

Le Chef des Services Municipaux et le Receveur municipal établissent un état des restes à recouvrer.

Le Chef des Services Municipaux prépare le *compte administratif de l'exercice clos* (budget primitif et budget additionnel compris).

Le Receveur municipal établit son *compte de gestion*.

Les deux comptes se contrôlent l'un par l'autre, et doivent concorder dans leurs résultats.

Nous avons vu que c'était avec ces deux documents qu'était préparé le budget additionnel de l'exercice en cours.

Le compte administratif fait ressortir :

En recettes :

La comparaison des évaluations du budget, avec le montant des constatations et celui de recouvrements effectués, y compris le produit des emprunts.

En dépenses :

La comparaison entre les crédits ouverts et le montant des droits constatés au profit des créanciers et les paiements effectués.

Le compte administratif est soumis à l'avis de la Commission municipale et transmis ensuite à l'Administration centrale qui procède au règlement définitif de l'exercice.

Ce règlement définitif de l'exercice écoulé est approuvé (en même temps que le budget additionnel de l'exercice en cours), par arrêté du Grand Vizir.

La comptabilité municipale est, en outre, soumise à la vérification de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale des Finances.

Toutefois, les comptes du Receveur municipal ne sont soumis à la Cour des Comptes qu'autant que la moyenne des montants des recettes ordinaires de la ville, constatées dans les trois dernières années, dépassent 250.000 francs ⁽¹⁴⁾.

Les comptes des comptables municipaux, lorsque le montant des recettes ordinaires constatées pour chacune des trois dernières années ne dépasse pas 250.000 francs, sont soumis au contrôle d'une Commission

(14) Actuellement tous les budgets municipaux dépassent cette moyenne.

locale marocaine des comptes, sauf appel devant la Cour des Comptes ⁽¹⁵⁾.

RÉSULTATS DONNÉS PAR LE COMPTE ADMINISTRATIF

Le compte administratif d'un exercice clos donne des résultats fort différents de ceux prévus par le budget ordinaire. Cette différence provient de ce que le compte administratif résume les opérations de l'année financière entière et clôture les comptes du budget ordinaire et du budget additionnel.

On verra, en particulier, dans le tableau ci-dessous, l'énorme différence qu'il y a entre les excédents prévus et les excédents obtenus à la fin de l'année financière.

Ce sont ces excédents de recettes qui permettent l'ouverture de crédits pour travaux neufs, dans le budget additionnel de l'exercice suivant.

(15) Le dahir qui doit fixer la composition de cette commission des comptes et la procédure à suivre devant cette juridiction, n'a pas encore paru.

EXERCICE FINANCIER DES MUNICIPALITÉS
POUR L'ANNÉE 1929

*Comparaison des résultats fournis par les comptes
administratifs avec les prévisions des budgets
ordinaires :*

VILLES	Budget : B. Compte admi- nistratif : C. A.	RECETTES	DEPENSES	EXCÉDENTS PRÉVUS	EXCÉDENTS RÉALISÉS
Casablanca (16)	B.	27.479.620 »	26.645.853 »	833.767 »	
	C. A.	54.820.870 »	41.317.205 »		13.503.644 »
Azemmour . . .	B.	561.940 »	555.652 »	6.287 »	
	C. A.	1.406.043 »	549.037 »		857.005 »
Fédhala	B.	1.027.865 »	894.610 »	133.255 »	
	C. A.	1.996.613 »	1.122.666 »		873.946 »
Fez	B.	9.423.246 »	9.183.757 »	239.489 »	
	C. A.	24.491.443 »	14.142.362 »		10.348.481 »
Kénitra	B.	3.694.410 »	3.596.504 »	97.905 »	
	C. A.	11.934.575 »	4.293.919 »		7.640.656 »
Marrakech . . .	B.	8.916.100 »	8.820.790 »	95.310 »	
	C. A.	14.801.056 »	4.079.926 »		3.721.129 »
Mazagan	B.	2.605.705 »	2.587.374 »	18.430 »	
	C. A.	8.591.922 »	3.658.922 »		4.933.000 »
Meknès	B.	3.597.450 »	3.582.870 »	14.580 »	
	C. A.	12.226.153 »	5.040.152 »		7.186.000 »
Mogador	B.	2.544.000 »	2.541.736 »	2.764 »	
	C. A.	5.222.693 »	3.212.675 »		2.010.018 »
Oudjda	B.	3.146.920 »	3.153.056 »	11.864 »	
	C. A.	7.995.874 »	4.331.027 »		3.604.487 »
Ouezzan	B.	981.100 »	925.647 »	55.453 »	
	C. A.	2.050.469 »	1.466.434 »		584.034 »
Rabat	B.	10.611.630 »	10.563.510 »	48.119 »	
	C. A.	13.570.000 »	12.152.825 »		1.417.225 »
Safi	B.	2.731.561 »	2.721.096 »	10.464 »	
	C. A.	5.603.541 »	3.004.900 »		2.598.000 »

(16) La Ville de Casablanca ayant racheté les abattoirs en 1929, cet établissement est géré, au point de vue financier, suivant les règles de la comptabilité municipale ; il est, en conséquence, dressé tous les ans, pour les abattoirs : un budget ordinaire, un compte administration et un budget additionnel. Les budgets ordinaire et additionnel sont incorporés, en recettes et en dépenses, à un article spécial du budget de Casablanca.

Taza	B.	1.494.605 »	1.442.879 »	51.725 »	
	C. A.	2.952.364 »	1.674.475 »		1.277.889 »
Salé	B.	653.800 »	639.074 »	14.725 »	
	C. A.	1.968.737 »	1.031.652 »		877.086 »
Sefrou	B.	1.007.625 »	904.473 »	103.151 »	
	C. A.	2.513.686 »	868.058 »		1.654.627 »
Settat	B.	938.025 »	928.334 »	9.690 »	
	C. A.	1.800.380 »	1.525.192 »		275.188 »
Total des Recettes en 1929				173.946.475 »	
Total des Dépenses en 1929				110.592.036 »	
Excédents				63.354.438 »	

Les finances municipales, comme le montre le tableau ci-contre, sont très prospères et, pour toutes les villes, les excédents de recettes sont très importants.

Mais, pour apprécier, à leur exacte valeur, ces résultats, il ne faut pas perdre de vue les règles budgétaires des municipalités ; il ne faut pas oublier que dans les recettes, entrent en compte les produits des emprunts et l'excédent des recettes des exercices écoulés.

Les excédents de recettes des exercices écoulés sont obligatoirement reportés sur l'exercice en cours, par la filière du budget additionnel. Ce procédé de gestion financière provient de l'absence de Trésor municipal où pourraient être déposés les excédents budgétaires des divers exercices clos.

Pour savoir si réellement un exercice budgétaire s'est clôturé avec un excédent ou avec un déficit, et pour connaître le montant exact de cet excédent ou

de ce déficit, il est nécessaire d'étudier les divers postes du compte administratif.

A titre d'exemple, nous allons étudier le compte administratif de la ville d'Azemmour, pour l'année financière de 1930.

Azemmour est relativement une petite municipalité, qui n'a encore contracté aucun emprunt et qui n'a aucune recette extraordinaire. Ses dépenses, néanmoins, se chiffrent déjà à la somme de 598.585 francs.

Il a été constaté, dans le compte administratif, un excédent de :

954.977 fr. 88 pour l'exercice 1930.

Nous allons chercher quel est l'excédent réel de l'exercice 1930.

AZEMMOUR

Compte administratif de l'année 1930

Recettes	1.553.564 86
Dépenses	598.586 98
	954.977 88

RECETTES

RECETTES ORDINAIRES

A

Décimes additionnels et taxes immobilières

	Evaluation du Budget	Montant des produits d'après les titres justificatifs	Total des Recettes de l'exercice	Restes à recouvrer au 31 mars
Patente	20.000 »	16.638 »	10.378 »	6.259 »
Taxe urbaine	20.000 »	21.514 »	15.477 »	6.037 »
Taxe balayage	38.000 »	38.544 »	30.994 »	7.750 »
Riverains	29.000 »	30.102 »	25.591 »	4.511 »
Taxe d'habitation	10.000 »	11.761 »	7.031 »	4.729 »

B

Taxes diverses

	Evaluation du Budget	Montant des produits d'après les titres justificatifs	Total des Recettes de l'exercice	Restes à recouvrer au 31 mars
Sur les véhicules	15.000 »	12.821 »	12.421 »	400 »
Chiens	250 »	198 »	198 »	
Abatage	28.000 »	46.028 »	46.028 »	
Droits de portes	285.000 »	337.884 »	337.884 »	
De Marchés	185.000 »	92.785 »	92.785 »	
De voirie	8.500 »	8.131 »	8.131 »	
De terrasses	28 »			
Sur les colporteurs et étala- gistes sur la voie publique.	15.000 »	18.837 »	18.537 »	300 »
Stationnement sur les voitu- res publiques	7.000 »	8.570 »	8.010 »	560 »
Sur les spectacles	25 »			
Produits de la fourrière	3.000 »	9.415 »	9.415 »	
Droits visites sanitaires	8.500 »	10.232 »	10.232 »	

C

Revenus des biens de la Municipalité

	Evaluation du Budget	Montant des produits d'après les titres justificatifs	Total des Recettes de l'exercice	Restes à recouvrer au 31 mars
Rentes sur l'Etat	2.260 »	2.260 »	2.260 »	
Intérêts de fonds placés au Trésor	9.000 »	13.076 »	13.076 »	
Produits du domaine munici- pal	18.000 »	19.231 »	17.262 »	
Cimetières (concessions)	25 »			

D

*Produits des exploitations commerciales
et industrielles de la Municipalité*

	Evaluation du Budget	Montant des produits d'après les titres justificatifs	Total des Recettes de l'exercice	Restes à recouvrer au 31 mars
Vente de l'eau	12.000 »	16.256 »	14.631 »	1.669 »

E

Produits divers

	Total des Recettes de l'exercice
Amendes prononcées par le pacha et le mothasseb	2.490 »
Amendes fiscales	2.201 »
Expédition d'un état-civil	0,50
Application au compte de municipalité du reliquat des pourcentages sur les ventes publiques	6,50
Enlèvement des boues et immondices sur la voie publique.	2.250 »
Produit de la vente des animaux mis à la fourrière et non réclamés . . .	130 »

Aucun produit des concessions des services publics.

RECETTES EXTRAORDINAIRES

Aucun produit de l'emprunt.

RECETTES SUPPLÉMENTAIRES

Excédent de l'exercice 1929 : 857.005 francs

TOTAL

Evaluation du Budget	Montant des produits d'après les titres justificatifs	Recettes de l'exercice	A recouvrer
624.645 »	721.064 »	1.544.261 »	33.809 »

Si, de 1.544.261 francs, recettes de l'exercice, on enlève l'excédent de l'exercice 1929 : 857.005 francs, il ne reste plus que 687.256 francs de recettes, véritablement perçues durant l'exercice 1930.

A cette somme, il faut ajouter 9.303 francs de restes des exercices clos, recouverts en 1930, ce qui fait un total de 696.559 francs.

DEPENSES

DÉPENSES ORDINAIRES

	Crédits ouverts soit au budget primitif, soit au budget additionnel, soit par autori- sation spéciale	Paiements effectués	Restes à payer
Frais généraux de l'administration municipale	164.143 »	161.637 »	2.506 »
Voirie, travaux d'entretien	211.924 »	211.924 »	
Abattoirs, fourrière	11.016 »	11.016 »	
Portes et marchés	109.892 »	109.892 »	
Police municipale. Redevance au Protectorat	36.600 »	36.600 »	
Prisons (17)	10.123 »	10.123 »	
Hygiène et Assistance de la geôle du pacha	10.476 »	10.476 »	
Subventions	2.500 »	2.500 »	

(17) Frais d'emploi de la main-d'œuvre servile et entretien de la geôle du pacha.

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

	Crédits ouverts soit au budget primitif, soit au budget additionnel, soit par autori- sation spéciale	Paie- ments effectués	Reste à payer
Travaux neufs et achats de ter- rains	43.316 »	43.316 »	

DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES

Reste à payer des exercices clos..	1.169 »	1.040 »	129 »
Totaux.....	601.161 »	598.586 »	2.594 »

En négligeant les restes à solder : 2.594 francs, qui sont d'ailleurs largement couverts par les restes à recouvrer : 33.809 francs, que nous n'avons pas compris dans les recettes, l'excédent budgétaire réel, pour l'exercice 1930, est donc :

Recettes	696.559 fr.
Dépenses	598.586 —
	97.973 fr.

Le compte administratif, donnant le chiffre global de 954.977 francs, résultat de tous les précédents exercices, ne faisait pas connaître la situation exacte de l'année financière 1930, car celle-ci aurait pu être déficitaire et avoir néanmoins un compte administratif se soldant avec un excédent.

DEUXIÈME SECTION

Les Recettes municipales

L'autonomie financière, que le Protectorat a laissée aux Municipalités, n'a pu être réalisée qu'en assurant aux villes des sources de revenus suffisantes pour alimenter leur budget et faire face à toutes leurs dépenses.

C'est dans ce but que le Protectorat a bandonné aux budgets municipaux tous les produits qui avaient le caractère de taxes locales, tels que les droits de portes et les taxes de marchés, qui étaient perçus, dans l'ancien régime, au profit du Trésor.

Un dahir de 1917 a établi une liste des taxes que les Municipalités peuvent éventuellement établir (taxe sur les véhicules, viandes foraines, droits de voiries, etc.).

Des décimes additionnels aux impôts de l'Etat ont été créés au profit des budgets municipaux, décimes

additionnels à la taxe urbaine, à la patente, à la taxe d'habitation.

Les villes ont, en outre, à leur disposition les revenus du patrimoine municipal et les produits de l'exploitation des Services publics.

Enfin, certaines municipalités, devant le développement rapide de leur ville, ont eu recours à des emprunts.

On pourrait établir, en se basant sur les principes de la science financière, plusieurs classifications des impôts municipaux :

— Impôts directs perçus par rôles, tels que les décimes additionnels aux impôts d'Etat et diverses taxes, et impôts directs, tels que les droits de portes, de marchés, etc. ;

— Impôts qui frappent directement les capitaux et les revenus ;

— Et impôts perçus à l'occasion de faits de production, de consommation et d'échanges.

Mais, la classification basée sur l'histoire et l'origine de l'impôt est plus pratique et plus claire :

Nous allons étudier successivement :

1° Les taxes indirectes traditionnelles ;

2° Les taxes indirectes d'origine moderne ;

3° Les décimes additionnels aux impôts d'Etat ;

4° Les revenus du patrimoine municipal et les produits de l'exploitation des services publics ;

5° Les ressources tirées des emprunts et les subventions de l'Etat.

I

Taxes indirectes traditionnelles

Droits de portes et de marchés

A. — HISTORIQUE

Ces droits, dont l'origine remonte aux premiers siècles de l'Hégire, faisaient parties des mostafadats ou impôts indirects.

Les droits de porte (hafer) étaient des droits de circulation qui frappaient, aux portes de la ville (d'où leur nom), les marchandises transitées dans l'intérieur de l'Empire.

Les droits de marchés (meks) étaient perçus sur les transactions qui s'opéraient sur les souks ou marchés.

L'historique des hafer et des meks est celui de leur suppression ou de leur rétablissement, au cours des dynasties successives, suivant les scrupules ou les besoins du monarque. Leur perception allait, en effet, à l'encontre de la loi coranique qui ne connaît d'autres contributions que le Zekkat et l'Achour ⁽¹⁾.

Les droits de portes furent maintenus expressément par l'article 13 de la Convention Internationale de Madrid, en 1880, qui y assujettissait les étrangers.

Les tarifs des droits de portes furent établis par le règlement du 2 juin 1896 ; les tarifs des taxes des marchés, par le règlement de Madrid du 30 mars 1881.

(1) Le Zekkat et l'Achour représentent l'aumône légale qui, au même titre que la profession de foi musulmane, la prière et le jeûne, est un devoir pour tout croyant. Le Zekkat était un impôt sur le capital qui, en fait, ne portait guère que sur les troupeaux (chameaux, bœufs, chèvres, moutons). L'achour était un impôt sur le revenu qui frappait les récoltes.

La perception des mostafadats était affermée à des particuliers pour chaque année hégirienne et ne produisait que des sommes le plus souvent dérisoires, qui étaient versées dans un trésor spécial : Dar Adyil ⁽²⁾.

Lorsque fut conclu l'emprunt de 1910, la gestion des mostafadats fut, dans les villes de la côte, confiée au contrôle de la Dette qui s'en désintéressa presque complètement ⁽³⁾, se contentant, comme le Maghzen, de les affermer chaque année.

Cette situation cessa le 1^{er} mars 1916. A cette date, le Contrôle de la Dette consentit à remettre la gestion des mostafadats entre les mains des municipalités de la côte.

Le régime de fermage prit fin aussitôt et l'exploitation en régie directe eut pour résultat d'en doubler le rendement dès la première année.

Enfin, l'organisation sur des bases plus modernes, des droits de portes et de marchés a été faite par deux dahirs en date du 20 avril 1917.

A la suite de cette réforme, qui a supprimé nombre d'abus et fait disparaître certaines inégalités, le rendement de l'impôt a plus que décuplé et les droits de portes et de marchés constituent, à l'heure actuelle, une des plus importantes sources de revenus des municipalités.

(2) Les aumônes légales, qui étaient conformes au Coran, étaient versées, ainsi que les revenus des biens du Maghzen, au Bit el Mal el Mouslimin, placé au Palais, à Fez el Djedid, dont l'ouverture donnait lieu à un cérémonial archaïque et compliqué.

(3) Ces revenus n'étaient, en effet, d'aucune importance pour la constitution des semestrialités de l'emprunt.

B. — DROITS DE PORTES (4)

Les droits de portes sont perçus aux entrées de terre et de mer, à l'exception des exemptions prévues explicitement par les textes législatifs (5).

Le dahir de 1917 a supprimé les droits de sortie, et a soumis, par contre, au droit, les entrées dans les ports jusqu'alors affranchis.

Les droits de portes, en effet, n'étaient pas perçus dans les ports lorsque les marchandises étaient introduites par voie de mer. Ils étaient acquittés seulement à la sortie des villes maritimes, dans le cas où les marchandises importées étaient dirigées sur l'intérieur.

Il importait de faire cesser cette situation anormale, préjudiciable aux intérêts du Trésor, et qui constituait, d'autre part, une inégalité flagrante entre les consommateurs des ports et ceux de l'intérieur, ces derniers supportant seuls le poids de la taxe dont les premiers étaient exonérés.

Le droit de portes n'est dû qu'une fois dans toute l'étendue de la zone française de l'Empire Chérifien, principe déjà appliqué depuis la Convention de Madrid (6). Le droit perçu dans une ville valant pour toute l'étendue du territoire.

(4) Dahir du 20 avril 1917, modifié et complété par les dahirs des 16 avril 1922, 13 août 1923, 2 février 1924, 28 juin 1924, 28 mai 1926, 11 juin 1928, 5 novembre 1930 et arrêtés vizirielles des 6 mai 1927, 10 octobre 1928.

(5) Les principaux produits exonérés sont les suivants : fruits frais, légumes frais, poisson frais, pierres à bâtir, les lièges mâles, certains minerais, etc.

(6) Le droit de porte ne peut donc pas se comparer aux droits d'octroi des communes de France, qui ne frappent pas les produits de transit.

Lorsqu'une marchandise, ayant déjà acquitté les droits, circule à nouveau de ville à ville, la franchise est accordée sur procuration d'un laissez-passer délivré à la sortie de la ville ou du port et mentionnant, avec la date du départ, le délai de transport et toutes les indications permettant l'identification des objets transportés.

Pour éviter que les produits de l'industrie urbaine ne soient privilégiés par rapport aux produits importés, le dahir de 1917 les avaient frappés d'un droit compensateur équivalent au droit d'entrée, sous déduction toutefois du droit payé par la matière première importée.

Mais, en vue de favoriser les industries locales, à la demande des Chambres de Commerce, le droit compensateur a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 1928 (dahir du 11 juin 1928). Cette exemption ne s'applique pas aux villes où la marchandise est ultérieurement exportée, elle ne profite qu'aux villes où le produit est fabriqué.

Tarifs

Les tarifs des droits de portes, aux entrées de terre, sont fixés dans chaque ville par arrêté municipal. Ils comprennent : un tarif général, applicable à tous les produits non dénommés par ailleurs ; des tarifs réduits pour certaines denrées et des tarifs spéciaux.

Enfin, les arrêtés municipaux fixant les tarifs des droits de porte doivent obligatoirement observer les

exonérations prévues par le dahir du 20 avril 1917 et les textes ultérieurs qui l'ont modifié.

Les tarifs des droits de portes, sur les produits importés de l'étranger, sont fixés par arrêté viziriel (7). Ils sont ainsi les mêmes pour toutes les villes frontières.

Rendement

Le rendement des droits de portes n'a cessé de s'accroître depuis 1917 ; on peut en juger par le tableau ci-après, qui montrè la progression des droits de portes dans la ville de Casablanca, depuis que ces droits ont été repris en régie par les municipalités.

1916-1917	670.800 fr.
1917 (8 mois)	1.020.000 —
1919	2.730.000 —
1922	5.773.000 —
1927	12.208.000 —
1928	13.300.000 —
1929	15.560.000 —

On constate la même progression, non seulement dans les villes de la côte, mais même dans celles de l'intérieur (8).

Périmètre fiscal

Dans chaque ville, des arrêtés viziriels fixent, pour

(7) Ces arrêtés viziriels ont souvent varié.
Arrêtés viziriels des 9 janvier 1918, 1^{er} mai 1920, 19 octobre 1921, 24 mai 1924, 20 janvier 1925, 28 mai 1926, 28 septembre 1926, 6 mai 1927, 1^{er} octobre 1928, 6 mai 1929.

(8) Rabat et Salé, bâties sur les bords du Bou-Regreg, ont un port commun. Aussi, pour répartir entre les deux villes les droits de portes perçues sur marchandises importées, un arrêté viziriel, du 17 avril 1928, a fixé la proportion suivante : un tiers des droits va à la Ville de Salé et les deux autres tiers vont à la Ville de Rabat.

la perception des droits de portes, des périmètres fiscaux qui, comme nous l'avons signalé, peuvent être différents des périmètres municipaux. C'est au voisinage de ces périmètres que se trouvent placés les postes de perception, près desquels s'arrêtent toutes les voitures et tous les animaux portant une charge, qui entrent dans la ville.

Des collecteurs des droits de porte perçoivent les taxes.

Le périmètre fiscal est délimité par arrêté viziriel, pris en vertu de l'article 21 du dahir du 20 avril 1917. Il ne peut dépasser le périmètre municipal (9).

Le périmètre n'est pas fixé d'une façon définitive et peut être modifié par un nouvel arrêté suivant les circonstances (10).

C. — DROITS DE MARCHÉS

Les taxes de marchés, réglementées par le dahir du 20 avril 1917, sont établies par arrêtés municipaux.

(9) Voici la liste des divers arrêtés qui ont modifié successivement les périmètres fiscaux des municipalités :

Meknès, arrêtés viziriels des 15 avril 1922 et 21 septembre 1922.

Salé, A. V. des 14 mai 1917, 8 février 1919 et 11 avril 1922.

Safi, A. V. des 9 juin 1923, 5 janvier 1924, 17 mars 1925.

Oudjda, A. V. des 12 juin 1920, 2 avril 1921, 21 septembre 1928.

Sefrou, A. V. du 14 mars 1922.

Marrakech, A. V. des 31 mai 1922 et 14 avril 1924.

Ouezzan (11), A. V. du 20 janvier 1928.

Fedhala, A. V. du 11 septembre 1928.

Azemmour, A. V. du 8 octobre 1929.

Agadir du 22 janvier 1930.

(10) A Meknès, l'arrêté viziriel du 15 avril 1922 a décidé que les denrées, matières et marchandises incommodes, insalubres ou dangereuses qui seraient entreposées par mesure de sécurité ou d'hygiène en dehors du périmètre de perception, mais à l'intérieur du périmètre municipal, n'en seraient pas moins soumises aux droits qui frappent l'introduction et la vente de ces denrées, matières ou marchandises. En somme, à Meknès, il existe deux périmètres de perception.

Elles peuvent comprendre :

1° Des droits de place ou de stationnement exigibles sur tous les lieux publics de ventes, fondouks, marchés.

2° Des droits établis *ad valorem*, ou sur d'autres bases, et dus par les détenteurs de denrées et marchandises indigènes, destinées à être vendues.

Ces droits de deuxième catégorie étant exigibles sur toutes marchandises destinées à être vendues, et non seulement sur celles qui font effectivement l'objet d'une transaction, les municipalités ont profité de cette disposition pour remplacer, dans un but de simplification, les droits *ad valorem*, nécessairement inquisitoriaux, par des droits spécifiques, perçus aux portes, au moment où la marchandise destinée à être vendue franchit le périmètre fiscal.

Cette mesure évite l'inquisition et permet aux municipalités de faire des économies sur les frais de perception.

Les collecteurs des droits de portes perçoivent les deux droits en même temps.

3° Un droit de vente *ad valorem* sur le bétail de boucherie et les animaux de bât ou de trait. Ce droit est dû à chaque transaction et payable, moitié par le vendeur, moitié par l'acheteur.

Pour les animaux de boucherie, il est généralement remplacé par un droit fixe, perçu à l'abattoir, soit par tête, soit par kilogramme de viande abattue.

D. — PERCEPTION DES DROITS DE PORTES ET MARCHÉS

Personnel des Régies municipales

La perception des droits de portes et marchés est assurée par les fonctionnaires des Régies municipales, dont le cadre fut créé en 1919 ⁽¹¹⁾.

Dans chaque ville, pour la perception des droits de portes et de marchés, on trouve :

1° Un régisseur, chargé de la marche générale du service et responsable de la bonne rentrée de l'impôt. Ordinairement, c'est un contrôleur principal qui fait fonction de régisseur.

2° Des inspecteurs, des contrôleurs principaux et des contrôleurs, dont la mission consiste principalement à inspecter le fonctionnement des recettes et à donner aux agents d'exécution les directives qui leur sont nécessaires.

3° Des agents d'exécution : les uns appelés vérificateurs, sont chargés de la tenue de la comptabilité ; les autres, collecteurs, perçoivent les droits, aux portes des villes ou sur les marchés.

Comment sont perçus les droits

Les droits perçus par les collecteurs ne donnent pas lieu à la délivrance de quittances à souche. Ils sont recouvrés sur la délivrance de tickets, portant indication de leur valeur.

Ce procédé présente certaines possibilités de fraude, notamment par le double emploi de tickets ou par la

(11) Certains de ces fonctionnaires sont des agents détachés de la Direction des Contributions indirectes de France.

perception des droits sans délivrance de tickets correspondants. Mais, il a l'avantage de pouvoir confier la perception à des collecteurs sans grande instruction administrative.

Toutefois, à Casablanca, la perception, au moyen des carnets à souches, a été substituée à la perception par tickets, depuis le 1^{er} janvier 1927, pour les droits de portes aux entrées de terre, à l'exception de menus produits.

Cette expérience a montré que, lorsqu'il est possible de recruter du personnel apte à tenir des carnets, cette méthode est préférable à celle des tickets.

La Direction de l'Administration municipale a recommandé aux municipalités cette nouvelle méthode, mais cette réforme entraînerait, le plus souvent, le remplacement du collecteur indigène par le collecteur européen.

Les droits de portes aux entrées de mer sont perçus à la douane par les agents de l'Etat. Le montant en est reversé, périodiquement, par les receveurs des douanes aux receveurs municipaux.

Frais de perception

Les frais de perception des droits de portes et de marchés sont à la charge des municipalités.

Les frais de contrôle et d'inspection des régies municipales sont à la charge de l'Etat ; toutefois, chaque municipalité contribue à ces dépenses pour une somme fixée, chaque année, par la Direction de l'administration municipale.

Un régime spécial existe pour le partage des frais de perception des droits de portes aux entrées de mer.

Jusqu'en 1929, les municipalités, au profit desquelles le Service des Douanes percevait les droits de portes sur les marchandises importées, payaient à l'Etat le traitement des agents des douanes effectuant ce recouvrement. Ce système faisait ressortir des frais de perception tout à fait disproportionnés au montant des sommes encaissées. Après entente avec le Service des Douanes, le fond de concours est maintenant payé proportionnellement aux recettes encaissées, selon un certain pourcentage ⁽¹²⁾.

Pénalités prévues en cas de fraude sur les droits de portes et marchés ⁽¹³⁾

Les détenteurs, à un titre quelconque, de denrées, d'animaux ou de marchandises qui les soustraient ou tentent de les soustraire au paiement des droits de marchés ou de portes, sont passibles d'une amende égale à dix fois le montant des droits fraudés.

Les marchandises sont saisies et confisquées.

Toute entrave apportée aux vérifications et perceptions des agents préposés au recensement des droits

(12) Ce pourcentage a été ainsi fixé :

De 10 à 500.000 francs	4	%
500.001 à 1.000.000	3	%
1.000.001 à 3.000.000	2	%
3.000.001 à 5.000.000	1 50	%
Au-dessus de 5.000.000	1	%

des recettes de l'année précédente.

(13) Dahir du 18 mai 1916, modifié par dahirs du 4 décembre 1922 et du 1^{er} juin 1929.

est punie d'une amende de 300 francs à 1.000 francs, sans préjudice des peines de droit en cas de rébellion.

Les propriétaires des marchandises sont civilement responsables des fautes de leurs domestiques et de leurs transporteurs.

Ces infractions peuvent être constatées par les officiers de police judiciaire, les agents de perception, les agents des douanes, les agents de la force publique et les agents du cadre des régies municipales assermentés.

E. — APPRÉCIATION DES DROITS DE PORTES ET DE MARCHÉS

Au point de vue financier, la réforme de 1917 a produit de bons résultats. Pourtant, ce régime d'impôt a soulevé de nombreuses critiques. Le droit des portes a été spécialement combattu.

Deux principaux reproches ont été faits :

1° Le droit des portes est une forme de péage qui a l'inconvénient d'établir, dans le pays, des barrières intérieures (14).

2° Le droit aux entrées de mer ne profite qu'aux villes de la côte et les villes de l'intérieur sont ainsi frustrées de produits dont une partie devrait être équitablement répartie entre elles.

Certes, le périmètre fiscal est une barrière qui oblige, en particulier, la voiture qui entre en ville à s'arrêter

(14) Ainsi, au dernier Conseil du Gouvernement, du mois de juillet 1931, la Chambre d'Agriculture de Rabat a suggéré la suppression de ces droits qu'elle considère comme une survivance d'un régime archaïque, et a demandé qu'on les remplace par un impôt que payeraient les citoyens, par exemple une taxe frappant les propriétaires et les locataires.

au poste de perception. Cette formalité ne semble pas en harmonie avec la vie active et fiévreuse du Maroc moderne. Mais souvent les nécessités fiscales obligent l'administration à passer outre aux réclamations les plus légitimes. D'ailleurs, comme la perception des droits ne porte que sur les quantités commerciales, il en résulte que la fouille des voyageurs, telle que le régime de l'octroi la pratique en France, n'existe pas.

Il est, d'autre part, hors de doute qu'il y a une inégalité dans les répartitions actuelles des droits de portes. Les villes frontières de terre et de mer retiennent, dans leurs recettes, des taxes s'appliquant à des denrées consommées à l'intérieur du pays.

On a donc proposé la suppression des droits de portes et son remplacement par l'établissement d'un octroi aux entrées de mer ou de terre, avec répartition du produit entre les villes ⁽¹⁵⁾.

Cette réforme soulève quelques difficultés.

En premier lieu, l'octroi de mer constituerait une atteinte à l'autonomie financière municipale, puisque ce serait l'Etat qui percevrait et répartirait les produits du fonds commun entre les villes ⁽¹⁶⁾.

La suppression des droits de porte compliquerait aussi la perception des droits de marchés. Un certain nombre de taxes de marchés ont été transportées aux portes depuis 1917. Il faudrait donc reprendre sur

(15) Ce régime existe en Algérie, où l'octroi de mer a été introduit par ordonnance du 21 décembre 1844.

(16) Le système de fond commun, pratiqué en France, n'est pas considéré comme un progrès. La réforme des finances locales, actuellement à l'étude, a pour but, en particulier, d'enlever à l'Etat le rôle de distributeur de subventions.

les marchés, la perception de ces taxes, perception parfois difficile.

Enfin, si on supprimait ces droits, il faudrait trouver d'autres taxes pour les remplacer ; or, ce serait assez difficile, car ces droits, dont on demande l'abolition, constituent, pour la plupart des villes, la majeure partie de leurs recettes.

Ainsi, pour la ville d'Azemmour, sur 630.000 francs environ de recettes effectuées en 1930, 430.000 francs ont été produits par les droits de portes et de marchés.

RÉGIES MUNICIPALES

Au cours de l'exercice 1930, le service des Régies municipales a recouvré ou constaté 58.030.054 francs, suivant détail ci-dessous :

VILLES	TAXE D'ABATAGE	DROITS DE PORTES	DROITS DE MARCHES	AUTRES DROITS	TOTAL
Agadir . . .	35.285	505.395	34.631	46.320	621.631
Azemmour ..	46.028	337.884	92.785	69.145	545.842
Casablanca .		13.766.795	1.577.596	3.453.436	18.797.827
Fédhala . .	104.000	944.193	87.200	54.123	1.189.516
Fez	496.706	1.987.543	1.650.248	885.622	5.020.119
Kénitra . . .	152.777	3.143.231	118.401	245.118	3.659.527
Marrakech ..	549.510	3.739.601	2.061.641	447.041	6.797.793
Mazagan . . .	176.999	1.468.231	254.904	190.434	2.090.568
Meknès . . .	566.643	1.583.767	832.173	563.036	3.345.619
Mogador . . .	87.996	1.012.574	229.051	185.173	1.514.794
Oudjda . . .	280.376	2.715.428	327.035	380.676	3.703.515
Ouezzan . . .	75.853	444.787	450.082	65.635	1.036.357
Rabat	627.835	1.066.953	620.562	1.382.909	3.698.259
Safi	190.489	955.764	329.730	227.571	1.703.554
Salé	161.615	975.953	425.900	240.915	1.804.383
Sefrou	51.344	345.066	216.637	42.977	656.024
Settat	49.145		840.850	79.804	969.799
Taza	253.465	167.844	135.475	118.143	674.927
Totaux . . .	3.906.066	35.161.009	10.284.901	8.678.078	58.030.054

Pour la même période, le droit de portes perçu par le service des douanes dans les différentes villes où s'effectuent les importations, s'est élevé à : 16.973.993 francs, suivant le tableau ci-après :

Casablanca	9.862.519 fr.
Fédhala	816.035 —
Kénitra	2.511.292 —
Mazagan	235.652 —
Mogador	151.043 —
Oudjda	2.292.567 —
Rabat	822.337 —
Safi	239.540 —
Agadir	43.008 —
	16.973.993 —

II

Taxes municipales d'origine moderne

La nomenclature de ces taxes se trouve dans le dahir du 27 mars 1917, qui laisse aux municipalités le droit d'en fixer, par arrêté municipal régulièrement approuvé, le mode de perception et les tarifs.

LA TAXE D'ABATAGE (17)

Cette taxe est perçue au Maroc depuis une haute antiquité. C'était sur son produit, que l'amin mostafadat prélevait les sommes nécessaires à l'entretien de la voirie.

(17) Il ne faut pas confondre cette taxe d'abattage avec la taxe perçue sur la viande cachir, dont le produit est destiné à alimenter la caisse de la communauté israélite.

La plupart des municipalités ont encore l'ancien système de tarification qui consiste en un droit fixe par tête d'animaux abattus, avec des différences de tarifs suivant les espèces d'animaux.

Le montant de la taxe varie suivant les villes.

A Casablanca, où les abattoirs précédemment concédés à une société privée, ont été constitués en exploitation industrielle municipale, avec un budget annexe indépendant de celui de la ville, la taxe d'abatage est établie au kilogramme de viande abattue.

En outre de cette taxe, les municipalités perçoivent encore aux abattoirs, diverses taxes accessoires pour l'enlèvement des issues, pour lavage de la triperie, pour la visite vétérinaire, etc.

TAXE DE BALAYAGE

Cette taxe n'existait pas au Maroc avant le Protectorat.

Elle a été instituée tout d'abord sur des bases analogues à celles usitées en France. Les administrations municipales prenaient pour base le développement de chaque immeuble en façade de la rue et la taxe faisait l'objet de rôles distincts.

Mais, ce système n'était pas très équitable.

Au Maroc, on rencontre, dans les médinas, des immeubles très importants n'ayant sur la rue que le débouché strictement nécessaire à une porte d'entrée.

Aussi, les villes les plus importantes furent-elles amenées à modifier la taxe de balayage ⁽¹⁸⁾, qui fut

(18) Les premières villes furent Casablanca, Fez, Marrakech, A. V. du 18 avril 1920.

remplacée par des décimes additionnels à la taxe urbaine, basée sur la valeur locative de l'immeuble. Et, comme les municipalités percevaient déjà des décimes additionnels au principal de cet impôt, rien ne fut plus aisé et plus pratique d'ajouter, en remplacement de la taxe de balayage, de nouveaux décimes, système qui rendit inutile l'émission de rôles distincts.

En 1930, le nombre des décimes additionnels à la taxe urbaine, en remplacement de la taxe de balayage, a été le suivant ⁽¹⁹⁾ :

Oudjda	4
Taza	5
Fez	5
Sefrou	5
Meknès	5
Ouezzan	5
Kénitra	2
Salé	5
Rabat	»
Fédhala	5
Settat	5
Casablanca	»
Mazagan	5
Safi	5
Azemmour	5
Marrakech	5
Mogador	3

En 1929, dans les villes de Casablanca et Rabat, on

(19) A. V. 19 mars 1930.

a substitué, aux décimes additionnels, une taxe municipale distincte pour le balayage et aussi pour l'entretien des égouts et des chaussées.

Cette taxe, dont l'assiette a été confiée au Service des Impôts et Contributions, est basée sur la valeur locative des immeubles qu'elle frappe dès le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de leur achèvement ⁽²⁰⁾.

Le produit total de la taxe s'est élevé à :

1.650.564 francs pour Casablanca et

821.891 francs pour Rabat.

Les décimes spéciaux à la taxe urbaine, en remplacement de la taxe de balayage, ont produit pour les municipalités, autres que Rabat et Casablanca, les sommes suivantes en 1929 :

Oudjda	92.826 fr.
Taza	66.811 —
Fez	523.697 —
Sefrou	18.714 —
Ouezzan	39.978 —
Meknès	217.053 —
Kénitra	40.310 —
Salé	52.895 —
Fédhala	36.204 —
Settat	35.561 —
Azemmour	10.611 —
Mazagan	84.263 —
Safi	81.767 —
Marrakech	313.828 —
Mogador	41.196 —

(20) Dans un but d'encouragement à la construction, la taxe urbaine, par contre, ne frappe les immeubles nouveaux que la quatrième année, après leur achèvement, comme en France la contribution foncière des propriétés bâties.

CONTRIBUTIONS RIVERAINES

Le principe de ces taxes est inscrit au dahir du 16 avril 1914, sur l'urbanisme (titre 4, articles 13 à 19).

Elles comprennent les catégories suivantes :

1° Contribution des riverains à la construction des chaussées.

2° Taxe annuelle à l'entretien des chaussées.

3° Contribution des riverains à la construction des égouts.

4° Taxe de raccordement à l'égout.

5° Taxe annuelle d'entretien des égouts.

Les taxes de premier établissement ont produit des sommes très importantes qui ont facilité l'exécution des travaux de voirie. Certaines de ces taxes atteignent plus de la moitié environ de la dépense affectée aux travaux qu'elles concernent.

TAXES DIVERSES

Voici la liste de ces taxes :

Taxe sur les véhicules ;

Taxes sur les chiens.

Pour ces deux taxes, le dahir du 18 mars 1928 a soumis les possesseurs de véhicules et de chiens à une déclaration obligatoire, à faire dans le courant du mois de janvier.

Droits de voirie (délivrance d'autorisation de construire, balcons, enseignes) ;

Droits de terrasse et d'occupation temporaire de la voie publique ;

Taxe sur les colporteurs et étalagistes ;

Taxe sur les cafés maures ;
Taxe de stationnement des voitures publiques ;
Taxe des spectacles ;
Taxe de visites sanitaires des filles soumises ;
Droits de fourrière ;
Taxe de poids publics.

III

Décimes additionnels aux impôts d'Etat

Les impôts directs d'Etat sont le tertib, la taxe urbaine, l'impôt des patentes, les prestations et la taxe d'habitation.

Le tertib ⁽²¹⁾ est un impôt direct, assis sur les récoltes annuelles, sur les arbres fruitiers et sur le cheptel. Il est basé sur une déclaration du contribuable, contrôlée par l'Administration. Le tertib étant un impôt essentiellement agricole, ne peut servir de principal pour des décimes additionnels perçus au profit de municipalités essentiellement urbaines.

Les prestations qui ont pour but de faire participer les usagers aux frais d'aménagement des pistes ne frappent pas les habitants des villes municipales.

Seuls donc, la taxe urbaine, l'impôt des patentes et la taxe d'habitation, qui ont d'ailleurs leur assiette presque entièrement située à l'intérieur des périmè-

(21) Tertib. Le mot tertib signifie organisation. On désigne ainsi l'organisation du système fiscal tenté au Maroc, sous les derniers Sultans. Le premier tertib a vu le jour au lendemain de la Convention de Madrid (1880). Le deuxième a été imaginé par Abdel Aziz en 1901. Le troisième a été établi d'une façon définitive par les dahirs des 10 et 11 mars 1915.

tres municipaux, servent de base aux décimes additionnels, que les municipalités sont autorisées à s'imposer pour augmenter leurs ressources.

Décimes additionnels à la taxe urbaine

La taxe urbaine, impôt direct sur les propriétés bâties, a été instituée par l'article 1^{er} de l'acte d'Algésiras. Le règlement international du 10 janvier 1908 qui la régissait, fixait le taux à 8 % de la valeur locative, dont 4 % pour l'Etat et 4 % pour les municipalités.

Le dahir du 28 juillet 1918 (22), qui a refondu le règlement de 1908, constitue à l'heure actuelle le texte organique de la taxe urbaine. Ce texte, au lieu de fixer un taux invariable de 4 % pour les municipalités (23), a établi des décimes additionnels au principal, au profit des municipalités, variables suivant les exigences des charges locales.

Les villes, où sont perçus la taxe urbaine et les décimes additionnels, sont déterminées par arrêté viziriel. Il est à remarquer que des décimes peuvent être perçus dans des centres urbains non érigés en municipalités, mais, en ce cas, le produit total (principal et décimes) va au Trésor.

L'arrêté viziriel fixe aussi le périmètre d'application de la taxe urbaine, qui peut être différent du périmètre municipal.

(22) Modifié et complété par les dahirs du 22 mai 1919 et 28 juin 1930.

(23) La part de l'Etat a été maintenue au taux de 4 %.

Nous avons vu qu'une Commission spéciale fonctionne dans chaque centre urbain pour le recensement des immeubles passibles de la taxe urbaine.

Le nombre des décimes additionnels au principal de la taxe urbaine, perçus au profit de chaque municipalité, a été fixé ainsi par arrêté viziriel du 19 mars 1930.

NOMBRE DE DÉCIMES A LA TAXE URBAINE

Oudjda	10
Taza	10
Fez	10
Sefrou	10
Meknès	10
Ouezzan	10
Kénitra	10
Salé	10
Rabat	10
Fédhala	10
Casablanca	10
Mazagan	10
Safi	10
Azemmour	10
Mogador	9
Agadir	9

Il ne faut pas oublier qu'à ces décimes sans affectation spéciale, s'ajoutent encore les décimes établis en remplacement de la taxe de balayage. Aussi, comme le montreront les deux tableaux suivants, la part des villes, dans le produit total de la taxe urbaine,

est-elle supérieure à celle qui revient à l'Etat ? Résultat comparable à celui que donnent en France la contribution foncière et les centimes additionnels départementaux et communaux.

TAXE URBAINE 1929

Répartition du produit de la taxe entre l'Etat, et les Municipalités

VILLES	Principal Part de l'Etat	Part des Municipalités/ Décimes additionnels	Décimes de balayage	TOTAL des Décimes additionnels
Oudjda . . .	232.066	232.066	92.826	324.893
Taza	133.022	133.394	68.811	200.434
Fez	1.047.394	1.047.394	523.697	2.618.486
Sefrou . . .	37.429	37.429	18.714	56.164
Ouezzan . . .	79.957	79.957	39.978	119.936
Meknès . . .	434.107	347.286	217.058	564.340
Kénitra . .	201.552	201.552	40.310	241.863
Salé	105.790	105.790	52.895	158.686
Rabat	824.959	822.161		
Fédhala . . .	72.408	72.408	36.204	108.612
Casablanca .	2.813.783	2.813.783		
Settat	71.122	71.122	35.561	106.683
Azemmour ..	21.223	22.223	10.611	31.835
Mazagan . . .	168.527	168.527	84.263	252.791
Safi	163.535	163.535	81.767	245.302
Marrakech ..	627.657	564.831	313.828	878.720
Mogador . . .	137.322	123.590	41.196	164.786

PRODUIT DE LA TAXE URBAINE DEPUIS 1917

1918	1.371.141	»	1.662.899	»
1919	1.604.420	»	1.559.843	»
1920	2.198.361	»	1.934.227	»
1921	3.130.056	»	2.122.213	»
1922	5.178.983	»	3.567.901	»

1923	5.422.096	»	3.896.324	»
1924	5.798.841	»	4.108.256	»
1925	5.743.018	»	4.103.011	»
1926	6.372.194	»	4.631.119	»
1927	7.300.974	»	5.240.309	»
1928	9.293.341	»	7.464.035	»
1929	8.662.067	»	7.347.365	»

Décimes additionnels à l'impôt des patentes

Avant l'installation du Protectorat français, il n'existait au Maroc, aucun impôt direct portant sur l'exercice de l'industrie, du commerce et de toute profession lucrative.

C'est le dahir du 9 octobre 1920 ⁽²⁴⁾ qui créa l'impôt des patentes. La législation chérifienne s'est largement inspirée de la loi française de 1880.

Le dahir de 1920 ⁽²⁵⁾ prévoit expressément la fa-

(24) Modifié et complété par les dahirs des 23 mai 1923, 12 octobre 1927, 20 septembre 1929 et 12 décembre 1929.

(25) Art. 11 du dahir du 9 octobre 1920 : « Des décimes additionnels peuvent s'ajouter au principal au profit des budgets municipaux ou dans les circonscriptions où il n'existe pas de municipalités constituées, au profit du budget général de l'Etat.

« Le nombre des décimes additionnels municipaux est fixé, chaque année, par arrêté viziriel sur la proposition du Directeur des Affaires Civiles (du Secrétaire Général du Protectorat) et avis du Directeur Général des Finances.

« Le nombre des décimes d'Etat est fixé de la même manière, sur la proposition du Directeur Général des Finances et avis, suivant le cas, du Directeur des Affaires Civiles (Secrétaire Général du Protectorat) ou au Directeur des Affaires Indigènes (suivant qu'il s'agit de régions civiles ou régions militaires).

« Les frais d'assiette et de recouvrement sont à la charge de l'Etat. »

C'est le Secrétaire Général du Protectorat qui propose le nombre des décimes additionnels à percevoir au profit des municipalités, alors que pour les autres centres, c'est le Directeur Général des Finances. Nouvel exemple du rôle de tuteur des municipalités dévolu au Secrétaire Général du Protectorat.

culté d'ajouter au principal de l'impôt des décimes au profit des municipalités.

C'est le même système que celui prévu par la loi française, sauf que le principal, au lieu d'être fictif, est perçu réellement au profit de l'Etat.

Depuis le dahir du 12 décembre 1929, des centimes additionnels spéciaux sont perçus au profit des budgets des Chambres de Commerce ⁽²⁶⁾.

Comme pour la taxe urbaine, des décimes additionnels peuvent être perçus au profit du Trésor dans des centres non érigés en municipalité.

L'impôt de la patente n'est pas applicable automatiquement aux villes. Un arrêté viziriel est nécessaire pour assujettir tel ou tel centre. Ainsi Marrakech n'a été soumis à cet impôt qu'en 1923 ⁽²⁷⁾.

Le nombre des décimes perçus au profit des municipalités est fixé, chaque année, par arrêté viziriel, sur la proposition du Secrétaire général du Protectorat, après avis de la Direction générale des Finances.

Ce nombre ne peut être supérieur à 10.

Pour 1931, ce nombre est le suivant :

Salé	10
Taza	7
Agadir	5
Mogador	3
Casablanca	9
Fez	6

(26) Le règlement du Roi qui a rendu applicable aux ressortissants britanniques les dispositions du dahir du 12 décembre 1929, ne leur a pas appliqué les dispositions visant le paiement des centimes additionnels, au profit des budgets des Chambres de Commerce. Aussi, les nationaux anglais ne sont-ils pas assujettis à ces décimes. Conséquence du régime des Capitulations.

(27) A. V. du 24 janvier 1923.

Fédhala	5
Marrakech	2
Azemmour	8
Meknès	6
Ouezzan	5
Settat	7
Oudjda	6
Mazagan	4
Rabat	8
Sefrou	4
Kénitra	4

Le tableau ci-après présente le produit de l'impôt des patentes depuis 1920, l'année de sa création. Il permet de comparer la part des municipalités avec celle de l'Etat.

Années	Part des Municipalités	Part de l'Etat
1920	1.452.122 »	1.930.655 »
1921	4.369.274 »	5.678.553 »
1922	3.910.326 »	5.474.651 »
1923	3.685.753 »	5.655.307 »
1924	3.582.650 »	5.722.683 »
1925	3.645.882 »	6.205.833 »
1926	4.182.314 »	7.384.657 »
1927	5.024.320 »	8.340.320 »
1928	6.148.506 »	10.812.617 »
1929	7.412.894 »	12.897.035 »

Le produit des décimes additionnels est donc inférieur au principal de l'impôt. C'est là un résultat plus normal que celui que nous avons constaté pour la taxe urbaine.

PRODUIT DE L'IMPÔT DES PATENTES POUR L'ANNÉE 1929

VILLES	Part de l-Etat Principal	Part des Municipalités	Nombre d'impositions
Oudjda	288.702	173.221	1.849
Taza	107.175	107.175	919
Fez	1.064.737	958.263	10.662
Sefrou	34.261	17.130	993
Meknès	310.614	408.491	4.564
Ouezzan	76.923	38.461	1.521
Kénitra	253.463	126.731	801
Rabat	881.416	881.416	3.725
Salé	93.835	93.835	1.416
Fédhala	133.721	66.860	252
Casablanca	4.349.439	3.914.495	11.501
Settat	113.532	113.532	1.136
Mazagan	220.241	88.096	1.847
Azemmour	20.924	20.924	694
Safi	244.359	171.051	2.045
Mogador	212.090	63.627	2.421
Marrakech	847.884	169.576	11.383
Totaux	9.453.324	7.412.894	57.729

Décimes additionnels à la taxe d'habitation

La taxe d'habitation est une contribution personnelle basée sur l'importance du logement.

Elle a été instituée par un dahir du 30 novembre 1927 (28).

Cette taxe est due par toute personne non réputée indigente, qui possède, à l'intérieur du périmètre de la taxe urbaine, des locaux servant à son habitation personnelle ainsi qu'à celle de sa famille.

Cette taxe est réglée sur la valeur locative normale, sous déduction d'un minimum de loyer, et nous avons vu que le dahir, du 31 juillet 1929, a prévu que cer-

(28) Modifié par dahirs des 13 janvier 1928 et 31 juillet 1929.

Un dahir du 24 janvier 1930 (modifié par un dahir du 10 février 1931), a codifié les diverses dispositions parues sur la matière.

taines villes pouvaient être divisées en deux zones avec un minimum de loyer particulier à chacune d'elle. Ce régime a été appliqué à Rabat et Casablanca.

L'article 4 du dahir de décembre 1930 prévoit que des centimes additionnels, en nombre variable, sans pouvoir toutefois dépasser 10, peuvent s'ajouter au principal au profit des budgets municipaux (ou dans les villes non constituées en municipalités au profit du budget général de l'Etat).

Le nombre de ces décimes est fixé chaque fois par arrêté viziriel, sur la proposition du Secrétaire Général du Protectorat et avis du Directeur Général des Finances.

Un arrêté viziriel du 11 mars 1931 a fixé à cinq le nombre de décimes additionnels à percevoir au profit des villes municipales.

La taxe d'habitation, appliquée pour la première fois en 1928, a donné les résultats suivants en 1928 et 1929.

Années	Part des Municipalités		Part de l'Etat	
1928	1.147.743	»	2.435.627	»
1929	1.284.467	»	2.697.698	»

PRODUIT DE LA TAXE D'HABITATION POUR L'ANNÉE 1929

VILLES	Etat Principal	Municipalités Décimes Additionnels
Oudjda	99.057	49.528
Taza	32.469	16.234
Fez	334.836	167.418
Sefrou	19.698	9.849
Ouezzan	34.830	17.415
Meknès	165.673	82.836
Kénitra	51.289	25.644
Salé	34.276	17.138
Rabat	362.639	180.784
Casablanca. . .	966.239	483.049
Fédhala	13.470	6.735
Settat	18.415	9.207
Mazagan	76.991	38.495
Azemmour . . .	23.303	11.651
Safi	84.102	42.051
Mogador	45.737	22.868
Marrakech . . .	206.921	103.468

DÉCIMES ADDITIONNELS A L'IMPÔT
SUR LES TERRAINS URBAINS A BATIR

En vue de remédier à la crise du logement et pour inciter les propriétaires de terrains à construire des immeubles, le dahir du 30 novembre 1927 avait institué un impôt sur les terrains urbains à bâtir, situés dans le périmètre de lotissement.

Ce nouvel impôt comptait également des décimes additionnels.

Un arrêté viziriel du 4 août 1928 avait fixé le nombre à cinq.

Mais le dahir de 1927 a été rapporté avec effet rétroactif à la date de promulgation, par dahir du 31 juillet 1930.

Il n'a pas été établi de rôles pour 1929, et les impositions de 1928 ont toutes faites l'objet de dégrèvements.

Le système des décimes additionnels a donné au Maroc le même résultat que celui des centimes locaux en France.

Les municipalités ont profité largement de la faculté qui leur était accordée de percevoir des taxes additionnelles aux impôts de l'Etat, et l'ensemble des décimes constitue une telle charge qu'il double parfois le principal des impôts et aggrave, de ce fait, les difficultés de perception.

D'autre part, la pratique suivie au Maroc de liquider la plus grande partie du contentieux fiscal avant l'établissement des rôles, entraîne parfois des retards considérables dans le recouvrement des recettes, ce qui crée de sérieuses difficultés aux trésoreries municipales.

Si la réforme des finances locales entreprise en France est faite d'une façon judicieuse, équitable et pratique, peut-être pourrait-on s'en inspirer pour établir au Maroc, un système de finances locales complètement indépendant de celui de l'Etat (29).

Malgré tout, le régime chérifien est supérieur à celui qui existe actuellement en France et, d'ailleurs, il peut être encore plus facilement réformé.

Les décimes additionnels des municipalités marocaines ne reposent pas, en effet, sur des principaux

(29) Il ne faut pas oublier que, grâce aux droits de portes et de marchés, les municipalités ont déjà une partie importante de leurs ressources, indépendante du système financier de l'Etat.

fictifs comme les centimes locaux en France, mais sur des bases réelles et il s'ensuit, en particulier, que tous les dégrèvements et toutes les déductions opérées pour tous les impôts d'Etat jouent automatiquement pour les taxes locales.

Et, comme il n'existe pas au Maroc de municipalités rurales, mais que l'on se trouve en présence de villes relativement importantes, il est assez facile de remplacer ces ressources additionnelles par des taxes locales indépendantes, en particulier par des taxes représentant la contribution des particuliers aux dépenses du fonctionnement des services dont ils tirent profit : égouts, chaussées, trottoirs, etc..

IV

Revenu du patrimoine municipal et produits de l'exploitation des services publics

Les ressources classées sous cette rubrique sont celles que les villes retirent, soit des biens de leur domaine immobilier, soit de leur actif en fonds placés, soit enfin, des exploitations commerciales et industrielles auxquelles elles sont intéressées.

La première catégorie comprend la location des immeubles faisant partie du domaine privé municipal, qui ne sont pas occupés par les services de la municipalité, les redevances payées par les occupants des boutiques des marchés et des fondouks municipaux, la location des terrains appartenant aux villes et affectés à des usages particuliers (champs de cour-

ses) et le produit des concessions dans les cimetières ⁽³⁰⁾.

La seconde catégorie provient surtout de l'emploi en rentes françaises que les villes ont fait de leurs disponibilités en 1918 et en 1919. Les municipalités ont vu dans ce placement, moins une source de revenus solides qu'une œuvre de collaboration aux charges que la guerre imposait à la métropole. Actuellement, les fonds libres des municipalités sont placés en compte courant au Trésor, au taux de 1 fr. 50 %.

Enfin, la troisième catégorie est constituée par les ressources que les municipalités retirent, soit directement, soit indirectement, de l'exploitation des grands services publics, alimentation en eau, distribution d'électricité, entreprise des transports en commun.

Ainsi, dans la convention d'affermage du réseau d'autobus de Casablanca, la municipalité s'est réservée la moitié des bénéfices, lorsque la rémunération distribuée au capital fourni par la compagnie fermière est supérieure à 8 % (conventions des 1^{er} juin 1921 et 28 octobre 1929).

Ces revenus ne pourront que se développer au fur et à mesure de l'amélioration de ces services, par l'accroissement nécessaire du nombre des usagers.

(30) A Casablanca, les produits du domaine municipal comprennent, en outre, les redevances annuelles (zerebas) payées par les occupants des terrains de la nouvelle ville indigène. Ces terrains sont amodiés à long terme, à charge pour les bénéficiaires de construire sur le sol municipal des immeubles qui restent leur propriété. Ces redevances rappellent celles payées par les propriétaires des immeubles construits sur les terrains des hôpitaux civils de Lyon, situés sur la rive gauche du Rhône.

V

Emprunts municipaux - Subventions de l'Etat

La plupart des municipalités ont eu recours à l'emprunt pour procéder aux travaux nécessaires à leur aménagement.

Ces emprunts ont tous été contractés auprès des grands établissements de crédits, comme le Crédit Foncier de France, la Banque d'Etat du Maroc, ou la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires.

Presque tous ces emprunts sont amortissables en trente ou quarante années, par annuités fixes inscrites obligatoirement en tête du budget municipal, afin d'indiquer par là, que les villes doivent acquitter cette dette avant d'engager toutes autres dépenses.

Les emprunts contractés en 1929 à la Caisse de Prévoyance ont été faits aux municipalités au taux de 5 fr. 50 %, amortissable en vingt ans, avec faculté pour les villes de se libérer par un remboursement anticipé.

Dès 1920, Casablanca, devant le développement rapide de sa nouvelle ville, a contracté un emprunt de cinquante millions d'une durée de quarante ans au Crédit Foncier de France, pour exécuter les grands travaux d'aménagement qui s'imposaient, pour permettre l'implantation des quartiers européens.

TABLEAU DES EMPRUNTS DES DIVERSES VILLES DU MAROC

VILLES	Dates	Emprunts	Durée (ans)	Créanciers
Casablanca . . .	1920	50.000.000	40	Crédit Foncier France.
	1924	5.000.000	40	Crédit Foncier France.
	1930	8.000.000	1	Caisse de Prévoyance.
	1931	60.000.000	45	Crédit Foncier France.
Kénitra	1921	5.500.000	30	Crédit Foncier France.
	1929	4.000.000		Caisse de Prévoyance.
Safi	1924	4.000.000	30	Crédit Foncier.
Marrakech . . .	1923	7.000.000	30	Crédit Foncier.
	1931	13.500.000	40	Crédit Foncier.
Mogador (31) ..	1927	800.000	5	Banque d'Etat du Maroc.
	1928	1.000.000	10	Crédit Foncier.
	1930	1.000.000	5	Caisse de Prévoyance.
Fez	1927	3.000.000	5	Crédit Foncier.
	1928	1.000.000	5	Caisse de Prévoyance.
	1929	5.000.000	20	Caisse de Prévoyance.
	1931	2.000.000	20	Caisse de Prévoyance.
Mazagan (32) .	1929	3.000.000	20	Caisse de Prévoyance.
Agadir	1930	1.000.000	1	Caisse de Prévoyance.
	1930	5.000.000	10	Caisse de Prévoyance.
Oudjda	1930	5.000.000	20	Caisse de Prévoyance.
Meknès	1929	4.000.000	20	Caisse de Prévoyance.
	1931	5.000.000	40	Crédit Foncier

(31) Cet emprunt de 800.000 fr. vient d'être remboursé.

(32) A titre d'indication, voici le programme d'emploi des fonds de cet emprunt de trois millions pour Mazagan :

A) Construction d'un marché couvert	600.000 fr.
B) Voirie	650.000 —
C) Eclairage	400.000 —
D) Distribution d'eau	200.000 —
E) Egouts	100.000 —
F) Abattoirs	100.00 —
G) Plage et casino	100.000 —
H) Station d'épouillage	100.00 —
I) Dispensaire municipal	100.000 —
J) Imprévus	230.000 —

Ce programme est assez varié. Ou y prévoit ainsi la construction d'un casino sur la plage, et l'aménagement d'une station d'épouillage.

(33) Comme moyen de trésorerie à la ville nouvelle.

Rabat ne figure pas sur cette liste et pourtant l'aménagement de la ville, qui est très étendue et qui comporte des quartiers excentriques, a nécessité de lourdes dépenses et aurait justifié le recours à l'emprunt ⁽³⁴⁾.

Cette situation s'explique facilement. En effet, si Rabat n'a pas eu besoin de recourir à l'emprunt, c'est qu'elle a reçu de fortes subventions de l'Etat chérifien.

Ces subventions, comme nous l'avons dit, lui ont été accordées pour la dédommager des dépenses supplémentaires que lui a imposé son caractère de capitale et la présence de tous les services de l'Administration centrale.

Ainsi, en 1929, Rabat a reçu sur le fonds de réserve 615.000 francs, pour la construction d'égouts et d'un abattoir.

En plus, d'ailleurs, de ces subventions spéciales, destinées à des travaux d'aménagement, Rabat reçoit chaque année une subvention qui est, à l'heure actuelle, de trois millions, comme frais de participation de l'Etat à l'entretien de la Ville.

D'autres villes peuvent recevoir, non pas régulièrement comme Rabat, mais à l'occasion de travaux exceptionnels, des subventions de l'Etat chérifien.

Ces subventions sont accordées aux municipalités sur le fonds de remploi domanial.

(34) Il est question toutefois d'un emprunt de huit millions à contracter au Crédit Foncier de France au taux de 5,50 %, pour l'aménagement du marché municipal et l'extension du réseau d'éclairage de la Ville de Rabat.

Le fonds de remploi domanial ⁽³⁵⁾ est alimenté par la vente des immeubles urbains, faisant partie du domaine privé de l'Etat, et par le produit des locations de ces immeubles. Il peut être alimenté par des prélèvements sur le fonds de réserve qui comprend les excédents de recettes du budget de l'Etat chérifien ⁽³⁶⁾.

Peuvent être imputées sur le fonds de remploi domanial, des dépenses pour les besoins de l'urbanisme.

Cette caisse a permis de réaliser, au cours de l'année 1930 :

— à Meknès, l'aménagement d'un jardin forestier : un million;

— à Mazagan, achat de terrains pour l'aménagement de la station balnéaire : deux millions.

(35) Dahir du 7 décembre 1929.

(36) De 1918 à fin 1930, une somme d'environ vingt millions a été prélevée sur les fonds de réserve pour le compte des municipalités, en achats de terrains ou pour la construction et l'aménagement des bâtiments.

CHAPITRE XV

Le régime municipal marocain et les régimes municipaux de Tunisie et d'Algérie

Déjà, au cours de cette étude sur la vie municipale au Maroc, nous avons noté quelques-unes des ressemblances et des différences que l'on peut trouver entre l'organisation municipale chérifienne et l'organisation municipale française, algérienne et tunisienne. Mais, une comparaison d'ensemble, entre les trois régimes de l'Afrique du Nord s'impose par suite des divers liens qui existent entre eux.

C'est en Algérie que la France a fait son apprentissage de puissance musulmane, aussi l'organisation des deux protectorats voisins a-t-elle été fortement imprégnée de l'expérience algérienne. La Tunisie, protectorat plus ancien, a servi aussi, sur beaucoup de points, de modèle pour l'aménagement du nouveau venu marocain.

D'autre part, certains problèmes qui sont communs aux trois contrées nord-africaines, par suite de la coexistence, sur leur territoire, des mêmes populations de races et de civilisations diverses, nécessitent une certaine unité de direction dans leur administration.

Ce qui se passe en Algérie a sa répercussion en Tunisie et au Maroc, et réciproquement. En particulier, il est certain que tout essai de réforme entrepris, en Algérie et surtout en Tunisie, dans l'organisation municipale, aura son écho au Maroc et entraînera, tôt

ou tard, des modifications dans le régime des municipalités chérifiennes.

Il est donc utile d'indiquer sommairement le statut municipal de Tunisie et d'Algérie et de les comparer avec celui du Maroc.

Régime municipal tunisien

Nombre de communes

En Tunisie, les centres dotés du régime municipal portent le nom de commune, comme en France, et non celui de municipalité, comme au Maroc.

Le nombre de ces centres est relativement élevé. Alors qu'il n'y a au Maroc, qui compte plus de quatre millions d'habitants, que dix-huit municipalités, il existe déjà cinquante-huit communes en Tunisie, pour une population de deux millions seulement. Le statut municipal n'a pas été réservé qu'aux villes ; des centres peu importants, comme La Pêcherie (222 habitants), Le Bardo (384 habitants), Saint-Germain (248 habitants), ont été érigés en communes. A l'heure actuelle, on poursuit en outre l'examen d'un projet de création de communes rurales dont l'essai se fera dans un avenir prochain (1).

Historique

Avant l'établissement du Protectorat, l'organisation communale était inexistante dans la Régence, sauf à

(1) Voir le discours du Résident Général, à la séance d'ouverture du Grand Conseil, session 1931.

Tunis qui était dotée depuis 1858 d'une sorte d'administration municipale. La vie administrative était concentrée tout entière au Bardo.

Le texte qui réorganisa le Conseil Municipal de Tunis (décret du 31 octobre 1883) fixa ainsi sa composition : 8 membres tunisiens musulmans, élus par leurs coreligionnaires, 8 membres européens désignés par décret, et un membre israélite choisi par les notables de la communauté hébraïque. A cette époque, les membres indigènes étaient désignés à l'élection. Le décret organique du 1^{er} avril 1885 conserva pour Tunis ce procédé de désignation, mais le décret du 10 juin de la même année, uniformisa le régime et les conseillers indigènes et européens furent tous nommés par le gouvernement.

Au Maroc, l'élection des membres indigènes de la Commission municipale de Fez a toujours été maintenue.

Après Tunis, furent créées, en 1884, les communes de la Goulette, Bizerte, le Kef, Sousse, Sfax.

Mais souvent certaines localités, avant d'être érigées en communes, ont franchi une étape intermédiaire. Sans leur concéder la personnalité morale, on confiait le soin de les administrer à une Commission municipale ou même à une Commission d'intérêts locaux, ou à une simple Commission de voirie.

C'est ainsi qu'en 1887, des Commissions municipales furent constituées à Gabès, Médhia, Béja, Nabeul, Djerba, etc.

A partir de 1888, des Commissions de voirie furent

nommées dans des localités presque exclusivement indigènes : Tozeur, Tabarka, Gafsa.

Depuis la promulgation du décret du 17 janvier 1914, qui est la charte municipale actuelle, il n'est plus créé que des communes, qui ont toutes les mêmes attributions au point de vue juridique et administratif.

Au Maroc, il existe bien, dans quelques centres, des Commissions d'intérêts locaux, mais ces centres sont peu nombreux et ce n'est pas là, pour ces centres, l'indice d'un acheminement prochain à la vie municipale. Agadir, la dernière municipalité créée, n'a jamais eu de Commission locale. Le dahir de 1917 ne prévoit qu'un seul type de municipalité. Remarquons toutefois que, malgré l'existence de ce statut municipal unique, deux municipalités, Casablanca et Fez, ont une organisation assez différente de celle des autres villes. Rien de pareil n'existe en Tunisie. Tunis, la grande capitale, est soumise au même régime que les autres communes de la Régence.

Fonctionnement

Le fonctionnement et les attributions des communes tunisiennes sont réglés par le décret organique du 14 janvier 1914, qui est la reproduction, sauf en ce qui concerne la formation des Conseils municipaux, de la plupart des dispositions de la loi française du 5 avril 1884.

Le dahir du 8 avril 1917 est plus original, ses dis-

positions, adaptées au Maroc, ne ressemblent pas à celles de la loi métropolitaine. On ne trouve pas dans les communes tunisiennes un fonctionnaire comparable au *mothasseb* des municipalités marocaines.

Signalons, dès maintenant, que, comme au Maroc, tous les membres des conseils municipaux de Tunisie : président indigène, vice-président, conseillers français, musulmans et israélites sont nommés par le pouvoir central.

Le Conseil municipal se compose :

- D'un président indigène ;
- D'un ou de plusieurs vice-présidents français ;
- De conseillers européens ou indigènes.

Le président est un notable indigène, nommé par décret du pouvoir central. Comme le pacha des municipalités, il est, en principe, l'administrateur de la ville et le président de l'assemblée. Mais le président délègue tout ou partie de ses attributions au vice-président. Le pacha ne peut déléguer qu'une partie de ses pouvoirs au Chef des Services Municipaux, il ne peut abandonner son pouvoir réglementaire.

Le vice-président est un citoyen français nommé par le pouvoir central. Il est chargé du pouvoir exécutif dans la commune.

Il est le délégué de l'administration supérieure et, à ce titre, il est chargé de la publication et de l'exécution des décrets et des règlements.

Comme administrateur il est chargé, sous le contrôle du Conseil municipal, de conserver et d'administrer les biens communaux.

Le vice-président des Conseils municipaux tunisiens ne peut être comparé au Chef des Services Municipaux des villes marocaines.

Le Chef des Services Municipaux est un maire fonctionnaire, qui a des pouvoirs personnels, par suite d'une délégation partielle du pacha, mais il est surtout le contrôleur du pacha et, à ce titre, le représentant du gouvernement auprès de ce fonctionnaire et auprès de la Commission municipale.

Le vice-président, qui existe en Tunisie, n'est pas un fonctionnaire, il ne joue pas le rôle de contrôleur du Président, il est, en fait, le véritable maire, par suite d'une délégation de pouvoir qui peut être totale. Aussi, pour l'aider dans sa tâche, il peut être assisté par un ou plusieurs adjoints désignés parmi les conseillers. Les attributions de ces adjoints sont définies par le décret qui les nomme.

Le vice-président tunisien ressemblerait plutôt au vice-président de la Commission municipale de Casablanca, sauf que celui de Casablanca est élu par ses collègues, alors qu'en Tunisie il est désigné par le Gouvernement.

Le vice-président de Casablanca peut exercer par délégation une partie des fonctions municipales comme un vice-président de Tunisie.

Les conseillers municipaux ne sont pas élus, mais nommés, comme au Maroc, pour trois ans. Ils sont remplacés par tiers chaque année.

Ils comprennent des conseillers français et des conseillers indigènes, mais, comme nous l'avons déjà

signalé, font aussi partie des Conseils municipaux, des membres étrangers : des Italiens et des Maltais. Depuis quelques années, ces conseillers étrangers, à leur mort, ne sont plus remplacés.

Les séances du Conseil municipal sont publiques, celles des municipalités marocaines ne le sont pas, en principe. La Commission peut simplement décider, à la fin de chaque réunion, de l'admission, à la séance suivante, des représentants de la presse.

Les Conseils municipaux tiennent quatre sessions ordinaires par an : en février, mai, juillet et novembre. La durée de chaque session ne peut dépasser quinze jours.

Pendant les sessions ordinaires, le Conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

Toute session extraordinaire du Conseil municipal doit être autorisée par le premier ministre.

Ces règles, copiées en partie sur celles de la métropole, ne se retrouvent pas au Maroc. Le pacha peut convoquer la Commission municipale, toutes les fois qu'il le juge utile.

Mais la principale différence entre les Conseils municipaux de Tunisie et les assemblées municipales du Maroc, consiste en ce que les premiers ont le pouvoir délibératif tandis que les secondes n'ont qu'un rôle consultatif. Sur ce point encore le régime municipal de Casablanca, qui a un organisme délibératif, présente une analogie avec le statut communal tunisien. Mais, le dahir du 1^{er} juin 1922 n'impose l'approbation de l'administration centrale que pour les délibéra-

tions les plus importantes, alors que le décret tunisien prévoit que toute délibération doit, pour être exécutoire, avoir été approuvée par le premier ministre.

Les communes de Tunisie peuvent être autorisées, par décret, à former des syndicats de communes. Le décret désigne le président et les membres du syndicat, et en détermine le but et le mode de fonctionnement. Rien de pareil n'existe au Maroc, où d'ailleurs les municipalités sont trop peu nombreuses et trop éloignées les unes des autres pour qu'elles puissent avoir de nombreux intérêts communs.

FINANCES MUNICIPALES.

La principale recette municipale des budgets tunisiens provient de la taxe locative qui a remplacé les vieux impôts appelés « caroube locative » et la taxe de balayage et de curage des égouts. Elle est assise sur la valeur locative brute des immeubles. Le taux de cette taxe à Tunis est de 12 %.

Au produit de cette taxe s'ajoutent encore les revenus tirés d'une taxe dite d'entretien (exigible des contribuables assujettis à la taxe locative), de la contribution foncière sur les propriétés non bâties, d'une taxe sur les véhicules et de diverses taxes indirectes (taxe d'abatage, produits des marchés).

Enfin, il faut signaler les subventions qui sont accordées par l'Etat, subventions qui servent à équilibrer le budget de presque toutes les communes de la Régence.

Les recettes budgétaires des communes tunisiennes ne sont donc pas aussi abondantes que celles des municipalités marocaines, et leur système financier n'est pas autonome comme celui des villes chérifiennes.

Avenir des communes tunisiennes

Tel qu'il existe, le régime municipal de la Tunisie est, depuis plusieurs années, l'objet de vives critiques. On réclame des assemblées élues et l'extension du régime communal à tout le territoire de la Régence.

Une commission d'études tunisiennes a été créée en 1925 à Paris. Elle avait, en particulier, pour but d'examiner l'organisation de la vie municipale en Tunisie et de proposer toute réforme utile (2).

Le parti tunisien libéral constitutionnel, ou parti du Destour, réclame la nomination des membres des Conseils municipaux au suffrage universel proportionnel.

Le parti socialiste français a pris, en 1919, des déclarations réclamant des conseils élus. Dernièrement, à l'occasion du cinquantenaire du Protectorat Tunisien, les députés du parti socialiste ont déposé une proposition de loi, tendant à accorder le régime com-

(2) M. Herriot, alors Président du Conseil, parlant de la Tunisie à une séance de la Chambre des Députés, le 20 janvier 1925, déclarait : « Je suis très désireux de voir transformer, dans un sens libéral, les municipalités. »

munal français à la Tunisie, avec toutefois la restriction de créer deux collèges électoraux, un français et un indigène, qui désigneraient chacun un nombre égal de conseillers municipaux.

Il est certain que tout ce mouvement ne restera pas sans résultat. Nous avons dit que la Résidence envisageait la création prochaine de communes rurales. Cette réforme ne changera rien au mode actuel de désignation des autorités municipales. Or, il serait assez difficile de ne rien faire sur ce point, surtout depuis que l'on a établi pour les conseils de caïdats, de régions et pour le Grand Conseil, le système électif (3).

(3) Décret beylical du 13 juillet 1922.

Régime municipal algérien

Le régime municipal d'Algérie se prête moins à une comparaison avec la vie municipale marocaine que le régime municipal du protectorat tunisien.

L'Algérie, durant un siècle, a été un véritable champ d'expérience de divers procédés d'administration, et la commune algérienne a subi le contre-coup de toutes les réformes de la commune française, à laquelle on a voulu l'assimiler.

Néanmoins, comme l'Algérie possède un régime municipal plus libéral que le Maroc, et que certains problèmes sont communs dans les deux pays, l'expérience qui se poursuit dans les communes algériennes, pourra peut-être un jour servir pour le développement futur des municipalités marocaines.

Nombre de communes

Contrairement à ce que l'on trouve au Maroc, où toutes les municipalités sont soumises à un régime commun, il existe en Algérie, trois sortes d'agglomérations municipales :

- 1° La commune de plein exercice,
- 2° La commune mixte,
- 3° La commune indigène.

La commune de plein exercice existe dans les centres de peuplement européen, son régime est calqué sur le type métropolitain.

La commune mixte est établie dans les territoires qui ne renferment pas une population européenne suffisante pour être constituée en commune de plein exercice. Elle a la personnalité civile et une Commission locale. Cette Commission comprend : l'administrateur président, des adjoints et des membres français élus, les caïds, chefs de douars, et les présidents élus des djemaas.

La commune indigène est une circonscription immense, qui possède la personnalité morale et un budget, mais où il n'existe aucune franchise municipale. L'élément européen y est presque nul; l'administration est entre les mains de l'autorité militaire qui compose une Commission municipale avec l'assistance de quelques notables indigènes.

Il ne faut donc pas s'y tromper; on a donné en Algérie le nom de commune à des circonscriptions administratives d'une étendue immense, auxquelles un autre nom, qui prêterait moins à équivoque, aurait sans doute mieux convenu. Certaines communes mixtes sont grandes comme un département, ainsi Bou-Saada et Djebel-Nada ont plus de 10.000 km². Une commune mixte, ou une commune indigène,

(4-5) Dans un rapport au Conseil Général d'Alger en 1897, M. Marchal définissait ainsi la Commission mixte : « C'est une vaste circonscription territoriale créée artificiellement, délimitée arbitrairement par l'administration supérieure, pour le seul besoin de diviser l'Algérie en un certain nombre de lots présumés suffisants pour composer une unité administrative avec son personnel et son budget particulier. »

n'est pas un centre, mais une aggrégation de territoires, de création purement arbitraire. Ces communes ressemblent aux régions du Maroc, surtout à celles dotées d'un budget, et non aux municipalités, et l'administrateur des communes mixtes pourrait être comparé à un contrôleur civil plutôt qu'à un maire, bien que leur rôle ne soit pas identique.

Nous ne nous occuperons donc pas des communes mixtes et des communes indigènes qui ne peuvent être comparées aux municipalités marocaines. Leur organisation relève plus de l'administration générale que de l'administration municipale.

La seule commune véritable est la commune de plein exercice et encore, même la commune de plein exercice ne correspond pas toujours à la municipalité marocaine, car elle est souvent une réunion de centres et de douars, sans unité véritable.

Il y a, à l'heure actuelle, près de 290 communes de plein exercice en Algérie. Le régime municipal est donc plus développé en Algérie qu'au Maroc, ce qui est normal puisqu'on a toujours poursuivi l'assimilation de l'Algérie à la métropole. Il n'en est pas de même au Maroc, pays de protectorat, d'ailleurs plus jeune et moins colonisé.

Il est à remarquer que la commune de plein exercice n'est constituée que dans les centres de peuplement européen, et elle n'étend son domaine qu'au fur et à mesure des progrès de la colonisation. Au Maroc, l'établissement d'une municipalité n'est pas lié à l'importance de la population européenne. Ainsi, la première ville érigée en municipalité a été Fez,

avec une assemblée municipale entièrement indigène. Jusqu'en 1927, Sefrou a eu aussi une Commission indigène. Azemmour est une ville municipale, bien qu'elle ne compte qu'une centaine d'européens et plus de huit mille indigènes.

Historique

Le régime communal n'a été réellement constitué en Algérie que par l'ordonnance du 28 septembre 1847, c'est-à-dire 17 ans après l'expédition d'Alger. Dès 1913, les villes marocaines eurent la personnalité morale.

En janvier 1848, les principales villes d'Algérie furent érigées en commune. Chaque commune fut dotée d'un corps municipal, composé d'un maire, d'un ou de plusieurs adjoints et d'un conseil municipal, comprenant des européens et des indigènes, tous nommés par le pouvoir central. Ainsi, dès les débuts, on copia la métropole, procéda complètement différent de celui employé au Maroc.

Néanmoins, ces dispositions, assez mesurées pour un pays neuf, eussent assuré au régime municipal algérien une évolution normale, si les réformes prises trop rapidement en 1848 n'avaient pas un instant arrêté et bouleversé toute la vie municipale.

Le Chef du pouvoir exécutif, par un arrêté du 16 août, décréta l'élection de tous les membres des con-

seils municipaux, européens ou indigènes, en admettant comme électeurs, même les étrangers.

Ces mesures étaient manifestement inopportunes. Dès l'année 1851, tous les conseils municipaux institués durent être dissous, à raison de leurs actes et de l'illégalité de leurs délibérations. L'Empire rétablit les municipalités et remit en vigueur les dispositions de l'ordonnance de 1847.

Cette situation dura jusqu'en 1866. A cette date, Napoléon III, sous l'influence des idées libérales, rétablit par un décret de 1866, modelé sur la loi métropolitaine de 1865, le système de 1848, en admettant comme électeurs les indigènes musulmans et israélites et les étrangers, mais en réservant à l'autorité supérieure la nomination des maires et des adjoints (6).

En outre, à côté des maires et des adjoints, le décret de 1866 fit une innovation importante en créant des adjoints indigènes.

A partir de 1870, la tendance générale fut d'appliquer à l'Algérie la même législation municipale qu'à la métropole (7).

La loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale fut déclarée applicable aux communes algériennes sous certaines réserves.

Mais, en 1918, on s'aperçut qu'en ayant voulu assi-

(6) L'indigène, pour être électeur, devait être âgé de 25 ans, avoir un an de domicile dans la commune, et remplir en outre l'une d'un certain nombre de garanties de stabilité et de moralité.

(7) La loi du 14 avril 1871, sur les conseils municipaux fut déclarée applicable à l'Algérie. Un décret du 1^{er} août 1874 promulgua en Algérie, la loi du 7 juillet 1874, relative à l'électorat municipal. Les lois du 12 août 1876 et du 28 mars 1882 sur la nomination des maires, du 5 avril 1882, sur les plus imposés, furent étendues à l'Algérie par le législateur lui-même.

miler complètement la commune algérienne à la commune métropolitaine, on avait retiré aux indigènes une garantie précieuse que leur donnait leur ancienne djemaa, ou assemblée des chefs de tentes, qui symbolisait beaucoup mieux à leurs yeux leurs franchises qu'une représentation au sein du conseil municipal composé, en majeure partie, d'européens et dont les délibérations avaient lieu en une langue que beaucoup ne comprenaient pas. La loi du 1^{er} août 1918 restaura donc les djemaas dans les communes de plein exercice (8).

Ce retour aux anciennes coutumes locales, que l'on a été obligé d'opérer dans l'administration des communes algériennes, retour qui n'est pas un recul mais une adaptation aux exigences méconnues du pays, prouve que l'on a agi, au Maroc, avec une très grande sagesse, quand on a maintenu, dans l'organisation des municipalités, les anciens cadres et les anciennes traditions.

Fonctionnement

Les communes algériennes de plein exercice sont régies en principe par la loi municipale française de 1884, sauf certaines particularités nécessitées par suite de l'existence de races différentes sur leur territoire.

L'assemblée municipale comprend deux éléments,

(8) Dans les autres communes les djemaas n'avaient jamais été supprimées.

comme au Maroc : des conseillers français et des conseillers indigènes. Mais elle ne se divise pas, comme au Maroc, en sections. Français et indigènes délibèrent en commun ⁽⁹⁾.

Les conseillers français sont élus par les citoyens français. Les conseillers indigènes ⁽¹⁰⁾ sont également élus par les indigènes âgés de 25 ans, ayant une résidence de deux ans dans la commune et se trouvant dans l'une des conditions suivantes : ancien militaire, propriétaire ou fermier, employé public, titulaire d'un diplôme universitaire, ou d'une décoration française, etc..., etc...

Les électeurs indigènes ne sont pas obligés de choisir un électeur indigène pour les représenter, ils peuvent prendre un citoyen français. Ce droit n'est évidemment pas reconnu aux électeurs fassis il ne serait d'ailleurs pas conforme à l'esprit du protectorat.

Dès qu'il y a plus de 100 indigènes musulmans dans la commune algérienne, ils sont représentés au conseil municipal. Toutefois, le nombre des conseillers au titre indigène ne peut être supérieur à douze, ni dépasser le tiers de l'effectif du Conseil ⁽¹¹⁾.

Aucune restriction de ce genre n'existe au Maroc. Ainsi, la commission d'Azemmour compte huit indi-

(9) Les conseils municipaux des communes algériennes ont, de 1867 à 1884, compté des membres étrangers. Les assemblées des municipalités marocaines n'ont été composées que de membres français et de membres indigènes.

(10) Les conseillers indigènes sont tous musulmans et non, comme au Maroc, israélites et musulmans. Depuis le décret Crémieux (1871), les juifs algériens sont devenus citoyens français.

(11) Avant 1914, le nombre des conseillers indigènes ne pouvait dépasser le quart de l'effectif total du conseil, ni dépasser le nombre de six.

gènes et un européen. Cette situation ne donne lieu à aucune difficulté puisque les assemblées municipales marocaines n'ont qu'un rôle consultatif. Mais, à Casablanca, où la Commission municipale a le pouvoir délibératif, on a observé, en fait, la même proportion qu'en Algérie, sur trente-six conseillers il n'y a que douze indigènes, et Casablanca a une population de 55.896 européens et de 105.127 indigènes. Par contre, Fez-Médina a un medjless délibérant, composé uniquement d'indigènes.

Depuis 1919, les conseillers municipaux algériens au titre indigène, ont les mêmes droits que les conseillers municipaux français. Ils participent à l'élection du maire et des adjoints, droit dont ils avaient joui jusqu'en 1884 et qui leur avait été retiré à cette époque (12).

Ce mode de désignation des conseillers municipaux constitue la grande différence entre l'organisation municipale algérienne et l'organisation municipale du Maroc où seul le medjless de Fez est élu, par un petit nombre d'électeurs d'ailleurs.

Seconde différence importante : tous les conseils municipaux d'Algérie ont le pouvoir délibératif, alors qu'au Maroc, seules les assemblées de Casablanca et de Fez-Médina ont ce pouvoir.

Troisième différence : la tutelle administrative, qui pèse sur les communes algériennes, est celle prévue par la loi de 1884 ; elle est moins lourde et moins

(12) Les conseillers indigènes ne participent pas toutefois à l'élection des délégués sénatoriaux.

étroite que celle qui est imposée aux municipalités marocaines.

La municipalité des communes d'Algérie est composée d'un maire, assisté d'un ou de plusieurs adjoints, élus par le conseil municipal. Ce maire élu est toujours, par suite de la composition du conseil, un français, contrairement à ce qui existe au Maroc, où le Chef de la ville est un pacha, non élu mais nommé.

Mais, comme l'administration des indigènes constitue pour les maires algériens une charge trop lourde à laquelle ils ne sont pas préparés, on a créé des adjoints indigènes, désignés depuis 1919 sous le nom de caïds. Ce sont des fonctionnaires, nommés par le Gouvernement, sur l'avis du conseil municipal et rétribués sur le budget de l'Algérie. Cet organisme ne se retrouve pas au Maroc, où il serait inutile, puisqu'un pacha est à la tête des municipalités.

Il faut signaler enfin, l'existence, dans les communes algériennes, même dans les communes de plein exercice, qui pourtant sont celles qui ressemblent le plus aux communes françaises, des djemaas de douar.

Le douar est une fraction territoriale de la commune, c'est quelque chose de plus qu'une section de commune, car le douar a une représentation spéciale : la djemaa. Les membres de la djemaa, au nombre de six à seize, sont élus dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux indigènes, et élisent leur président. Les délibérations de la djemaa sont soumises au Conseil municipal et, en cas de désaccord, la déli-

bération du conseil n'est exécutoire qu'après approbation du préfet.

Rien de pareil n'existe dans les municipalités marocaines qui forment davantage un bloc. Il existe bien au Maroc des djemaas, mais ces djemaas fonctionnent en dehors des municipalités et sont les assemblées non de centres urbains, mais des tribus.

FINANCES MUNICIPALES

Les communes algériennes ont, en principe, les mêmes recettes qu'en France. Leur système financier est donc moins autonome et plus dépendant de celui de l'Etat que ne l'est celui des municipalités marocaines. Les communes algériennes n'ont pas, en particulier, les ressources des droits de portes, remplacées par l'octroi de mer. Cette taxe, qui frappe les marchandises importées, est perçue par l'Etat et partagée entre les communes proportionnellement à leur population, les indigènes étant comptés pour le 1/8 de leur effectif dans les communes de plein exercice et 1/40 dans les communes mixtes. C'est un procédé de partage assez arbitraire.

Par contre, les communes algériennes ont un impôt perçu entièrement à leur profit, la taxe sur les loyers. Les municipalités marocaines n'ont, comme équivalent de cet impôt, que les décimes additionnels à la taxe d'habitation, impôt d'Etat.

Il faut enfin signaler l'existence d'une catégorie de ressources dont les communes algériennes n'ont pas la libre disposition. Les prestations fournies par les

habitants d'un douar et les revenus des biens d'un douar ne peuvent être affectés qu'à des travaux ou des œuvres intéressant la population du douar et non de la commune entière.

Cette règle, établie par la loi de 1918, a eu pour but de mettre fin à l'abus consistant à faire supporter par les habitants d'un douar les dépenses profitant uniquement à la population européenne de la commune (13).

Avenir de la commune algérienne

La vie municipale, telle qu'elle est organisée dans les communes algériennes de plein exercice, depuis 1919, ne soulève pas trop de critiques. Le nombre des électeurs indigènes aux élections des conseils municipaux et des djemaas de communes mixtes est de 425.138, soit, d'environ 45 % de la population indigène, de plus de 25 ans.

Certains éléments indigènes trouvent encore insuffisantes les dispositions concernant l'électorat et l'éligibilité. Certes, il est possible d'envisager, pour l'avenir, une nouvelle extension du droit de suffrage pour les assemblées locales.

M. Viollette (14) demande que les conseillers muni-

(13) Cette situation se reproduit-elle au Maroc ? On parle quelquefois de l'opposition d'intérêts qui existerait, à l'intérieur des municipalités marocaines, entre la ville européenne et la médina. La médina, plus peuplée, qui paye la part principale de l'impôt, serait délaissée dans les travaux d'urbanisme au profit de la ville nouvelle (V. « *Le Sud Marocain* », du 26 août 1931).

(14) « *L'Algérie vivra-t-elle ?* » Librairie Alcan, éd. 1931.

cipaux indigènes participent au vote pour l'élection des délégués sénatoriaux, de la même manière qu'ils participent au vote pour l'élection de la municipalité. C'est, en somme, le problème du droit de cité des indigènes qui est posé par cette réforme. Faut-il reconnaître aux indigènes la qualité de citoyen français, sans leur imposer aucune renonciation à leur statut personnel, en particulier, à la polygamie et à leur régime successoral qui exclut les filles du droit d'héritage ? (15) Grave problème qui ne se posera jamais au Maroc, pays de protectorat, où les indigènes ont conservé leur nationalité.



De cette étude comparative sur les régimes municipaux nord-africains, nous retiendrons les deux idées suivantes qui font ressortir la valeur de l'organisation municipale marocaine et qui expliquent pourquoi les villes du Maroc ont pu être aménagées aussi rapidement et rattraper, en quelques années, les cités algériennes et tunisiennes :

a) La vie municipale des villes marocaines a évolué, jusqu'à maintenant, d'une façon régulière et continue. On n'a pas assisté au Maroc aux nombreux et divers essais administratifs qui ont lieu en Algérie et même en Tunisie. Cette continuité dans les méthodes a facilité l'essor du régime municipal ;

(15) Dans les trois communes du Sénégal (Dakar, Rufisque et Saint-Louis, à qui a été rattaché Gorée) et dans les communes de l'Inde, ont le droit de voter pour les élections législatives, non seulement les citoyens français, mais aussi les indigènes français, qui n'ont pourtant pas renoncé à leur statut personnel.

b) Sans rappeler ici tous les traits originaux de l'organisation municipale du Maroc : rôle du pacha, rôle du mothasseb, existence d'un maire et d'adjoints fonctionnaires, division de la commission municipale en sections, autonomie des recettes municipales, etc., nous avons vu que cette organisation n'était pas une simple copie de celle de la commune française, comme l'est celle de la commune algérienne et aussi, dans une plus faible mesure, la commune tunisienne. Le régime municipal marocain est adapté à la fois aux nécessités locales et aux exigences de l'aménagement moderne des villes.

Nous avons signalé à propos de l'Algérie et de la Tunisie, quels étaient les problèmes qui se posaient au sujet de l'avenir de leur régime commercial, nous allons, dans la conclusion de cet ouvrage, envisager la même question pour le Maroc.

Conclusion

Avenir de la vie municipale au Maroc

La vie municipale des villes marocaines, que nous venons d'étudier sous ses différents aspects, a fonctionné, jusqu'à maintenant, dans d'excellentes conditions.

La situation financière des villes est brillante, les travaux d'urbanisme se développent chaque jour davantage, la sécurité des rues est complète, les œuvres sociales et charitables de toute nature sont créées et encouragées. Mais la vie municipale ne se résume pas simplement en des résultats matériels, si intéressants soient-ils ; il faut tenir compte de *l'esprit communal* qui doit animer cette vie et qui fait de la commune une grande famille et non une simple division administrative, une œuvre purement artificielle.

En 1917, cet esprit communal n'existait certainement pas dans les villes marocaines et le régime, qui a été établi à cette époque, n'avait pas à s'en préoccuper ; il devait simplement créer le milieu d'où s'épanouirait naturellement, au sens large du mot, la vie municipale.

Depuis 1917, la population des villes s'est formidablement accrue, l'esprit de corps a pris naissance et s'est développé. Celui qui, au début, n'était venu dans

ces villes marocaines que dans le but de gagner de l'argent, sans souci des intérêts publics laissés entièrement aux soins de l'administration, s'intéresse maintenant à sa ville. L'esprit de clocher est même né. Le R'bati, le Casablancaï, le Fassi ont la fierté de leur ville. Chacun voit maintenant dans sa cité une petite patrie qui mérite la peine de s'y intéresser.

La vie locale s'est aussi développée dans la ville indigène, par suite de la sécurité et du bien-être que le Protectorat y a apportés.

Pourtant, pendant ce laps de temps, l'administration municipale n'a pas été modifiée, elle est demeurée entièrement dans les mains du pouvoir central, sauf à Casablanca qui, en 1922, a reçu une organisation spéciale, témoignage de son évolution plus avancée.

Aussi, est-il tout naturel que se pose maintenant la question de savoir si ce témoignage, qui a été donné à Casablanca, ne doit pas être étendu aux autres villes et, en particulier, aux grandes cités, telles que Rabat, Meknès, Fez, Oudjda, Marrakech. Ne doit-on pas tenir compte de cet élément nouveau, qu'est l'esprit municipal, en intéressant d'une façon plus active la population urbaine à l'administration des villes ?

Cette question de l'émancipation des municipalités marocaines a déjà fait l'objet de plusieurs articles dans la presse locale, et, dans les deux sessions du Conseil du Gouvernement de l'année 1930 ⁽¹⁾, plusieurs délégués, en particulier du troisième collège,

(1) Séances du Conseil du Gouvernement des 20 et 21 juin et 28 décembre 1930.

ont demandé l'introduction de réformes libérales dans l'administration municipale.

Il faut toutefois constater que cette question ne passionne pas encore l'opinion publique et que le problème n'est pas brûlant.

Néanmoins, comme la question est posée, il est nécessaire, comme conclusion à cette étude, d'envisager l'avenir de la vie municipale au Maroc, d'autant plus que le même problème se pose, depuis de longues années, en Tunisie et que la réforme, peut-être prochaine, des communes tunisiennes aura sa répercussion au Maroc.

Deux réformes ont été demandées :

1° L'élection, dans toutes les villes, d'un vice-président par les membres de la commission municipale, comme à Casablanca.

2° La reconnaissance du droit de vote aux citoyens français, pour la désignation des commissaires municipaux.

On a demandé que dans toutes les villes, les membres de la Commission municipale soient appelés, comme à Casablanca, à nommer un vice-président. Ce vice-président, représentant des habitants, ayant quelque autorité, pourrait indiquer au Chef des Services Municipaux, nouvellement nommé, les lignes générales de la politique urbaine réclamée par la population.

A cette demande, l'Administration a toujours répondu que cette question du vice-président était subordonnée à celle de l'octroi, à la commission municipale, du pouvoir de décision pour régler elle-même les af-

fares communales ; le rôle principal du vice-président, tel qu'il fonctionne à Casablanca, étant de contrôler l'exécution des décisions de la Commission par l'autorité municipale. Et, ajoute l'administration, ce pouvoir de décision ne se conçoit qu'au profit des villes qui disposent de ressources suffisantes pour se passer de toute intervention de l'Etat ; or, ce n'est le cas d'aucune ville, sauf de Casablanca.

Ce raisonnement de l'administration est très juste, néanmoins, il n'est pas péremptoire.

Les communes de Tunisie et même celles de la métropole, où les conseils ont le pouvoir délibératif, sont dans une situation financière moins brillante que les municipalités marocaines. En Tunisie, les budgets communaux reçoivent régulièrement des subventions de l'Etat. En France, le fonds commun, alimenté pour un pourcentage pris sur les impôts d'Etat, en particulier sur le chiffre d'affaires et les droits sur l'alcool, est une véritable caisse de secours pour les communes. Or, au Maroc, les municipalités, sauf celle de Rabat, ne reçoivent qu'irrégulièrement des subventions, à l'occasion seulement de travaux neufs importants. D'ailleurs, Casablanca, qui a une assemblée délibérante, reçoit, parfois encore, des subventions (2).

Il serait donc possible d'envisager, dans un avenir rapproché, l'élargissement de la formule de Casablanca à toutes les villes. Ce ne serait pas là faire une ré-

(2) Ainsi en 1930, il a été décidé de réaliser sur le fonds de remploi domanial, l'aménagement du port et l'élargissement de la Place de France.

(Voir rapport sur l'activité du service de l'administration municipale en 1930).

forme imprudente à l'égard de jeunes municipalités qui pourraient se montrer prodigues. Le pouvoir central aurait toujours la haute direction, puisque le dahir de 1922 l'autorise à passer outre, par arrêté viziriel, à une délibération de la commission municipale.

Mais cette réforme n'intéresserait pas la population urbaine. Le vice-président n'est pas le véritable représentant de la population ; il est élu par les membres de la commission, qui sont nommés par le gouvernement. Aussi, pour donner à la population française une participation plus active à la vie municipale, on a demandé de reconnaître aux citoyens français le droit de désigner à l'élection les commissaires municipaux. Cette réforme aurait pour résultat de stimuler l'esprit municipal et de donner, à la population, le goût des affaires publiques.

Cette réforme s'harmoniserait d'ailleurs avec l'organisation municipale actuelle. En effet, la commission municipale n'est encore qu'un organisme consultatif, l'intermédiaire entre les habitants d'une ville et l'autorité, pour transmettre à cette dernière, les désirs et les réclamations des premiers.

Dans ces conditions, il est naturel que ce soit la population elle-même qui choisisse ses mandataires auprès des pouvoirs publics et que les commissaires ne tiennent pas leur désignation de ceux auprès desquels ils sont justement délégués (3).

(3) M. Vattier, dans *L'Afrique Française*, de 1925, estime que le régime électif des municipalités aurait pour résultat d'envoyer siéger à l'assemblée municipale une forte majorité d'étrangers. C'est là une grave erreur, aucune stipulation internationale ne nous oblige à donner le droit de vote aux étrangers.

« Sans être amoureux du suffrage universel dans tous les domaines et sous toutes les latitudes » (4), on peut fort bien demander le régime électif pour la désignation des commissions municipales, régime électif qui a été établi pour le recrutement des membres des Chambres de Commerce et d'Agriculture et même du Troisième Collège et qui fonctionne, à Fez pour la désignation des commissaires municipaux de la Médina et du Mellah. C'est aussi, sur des listes de notables, élus par les habitants des Mellahs, que sont choisis les membres des comités de communautés israélites. Le procédé de l'élection n'est donc pas inconnu au Maroc et, employé à bon escient, il a donné de bons résultats.

Pour les représentants indigènes peut-être pourrait-on, dans un prochain avenir, étendre le régime qui existe à Fez : choix des commissaires par l'élite de la population (5).

Ces élections n'auraient d'ailleurs aucun cachet politique. Ce qui a introduit en France, la politique dans les élections municipales : la désignation des délégués sénatoriaux par les conseillers municipaux, ne se retrouve pas au Maroc.

(4) Expression de M. Vattier, *L'Afrique Française*, 1925.

(5) Certes, il n'est pas nécessaire d'imiter la République Espagnole qui, dès le mois de mai 1931, a pris un décret modifiant profondément l'administration locale des « presidios » : Ceuta, Mellila, Nador et Villa Sanjurjo. Aux juntas municipales, créées par une décision royales, de février 1927, la République a substitué de nouveaux « ayuntamiento » qui seront élus par le peuple et pourvus des mêmes droits que les assemblées équivalentes de la métropole. Les municipalités seront présidées par le caïd et, parmi les élus, seront choisis un vice-président européen et un vice-président marocain.

(V. article de M. Lacharrière « La République Espagnole et le Maroc » dans *L'Afrique Française*, numéro de juillet 1931.)

Et, comme il plane au-dessus des courants d'opinion, le Chef des Services Municipaux assurerait la continuité de la politique édilitaire, malgré les avis divers et variables qui pourraient se dégager d'une consultation populaire.

Cet essai de régime électif, qui fonctionnerait sous l'organisation actuelle, qui ne reconnaît aux commissaires qu'un rôle consultatif, n'entraverait nullement l'action du pouvoir central pour l'aménagement des villes. Et, suivant les résultats obtenus, il serait possible, dans un avenir plus ou moins éloigné, de compléter l'œuvre d'émancipation des municipalités, en reconnaissant aux commissions municipales, le pouvoir de prendre des délibérations.

Mais, sous prétexte de réforme libérale, on doit éviter d'introduire au Maroc, comme certains le demandent, un régime municipal copié sur celui de la métropole, comme on l'a fait en Algérie et comme on va peut-être le faire en Tunisie (6).

Si, au cours de cette étude, nous avons quelquefois comparé le régime municipal métropolitain à celui du Maroc, ce n'est pas comme modèle, mais simplement pour la clarté de la question.

Le régime de 1884 a été instauré pour la métropole et non pour le Maroc, où les conditions ne sont pas identiques. Comme disait le Maréchal Lyautey : « Rien ne ressemble moins à Guingamp où à Trévoux que Fez ou Marrakech. » (7).

(6) Nous avons vu qu'un certain nombre de députés avaient demandé l'application de la loi de 1884 à la Tunisie.

(7) Cité par M. Maurois, dans son ouvrage sur *Lyautey*, 1931 (Librairie Plon).

L'idée que l'on a eue au Maroc, de confier à un fonctionnaire qualifié et non à un agent élu les destinées des villes marocaines, est une formule heureuse et moderne, qui a valu aux villes d'Allemagne et de Hollande, les progrès qu'on leur attribue et qu'il importe de conserver.

Le régime français n'est d'ailleurs pas, par essence, libéral. On l'a bien vu en Algérie où l'application, pure et simple, de la loi de 1884, avait abouti à diminuer les franchises des indigènes. Comme on l'a dit souvent, la liberté n'existe pas, il existe des libertés, variables suivant les temps et les pays.

Il faut au Maroc un régime municipal adapté aux conditions locales. Et c'est ce régime municipal, vivifié par l'esprit communal de la population urbaine, qui continuera à assurer aux villes marocaines, la prospérité et l'ordre, bienfaits qui rejailliront sur tout le Maroc et sur la France.

« Les colonies vigoureuses ont toujours reposé sur
« de larges institutions communales. » (8)

(8) Paroles du Colonel Ribourt, adjoint du Maréchal Randon, gouverneur de l'Algérie.

Vu :

Lyon, le 17 octobre 1931

Le Président de la Thèse,

P. PIC.

Vu :

Lyon, le 17 Octobre 1931

le Doyen,

L. JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer

LYON, le 21 Octobre 1931.

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
JOSEPH GHEUSI.

Bibliographie

OUVRAGES GENERAUX

- Traité de droit administratif, par M. BERTHELEMY.
Le contentieux administratif, par M. APPLETON.
Précis de droit administratif, par M. ROLAND, Librairie Dalloz.
La loi municipale, par MORGAND, 2 tomes, Librairie Berger-Levrault, 10^e édition, 1923.
Législation et finances coloniales, par MM. ROLLAND, LAMPUÉ, GOURY DU ROSLAN, POIJOL, BOURUET-AUBERTOT et TOUCHE.
Principes de colonisation et de législation coloniale, par A. GIRAULT, Librairie Sirey, 1928.

OUVRAGES SPECIAUX

- Les municipalités marocaines (leur développement, leur législation), par H. DE LA CASINIÈRES, Casablanca, Librairie Fardeire, 1924.
Etudes marocaines, par M. RIVIÈRE, Librairie Sirey, 1928.
L'urbanisme au Maroc, par M. SABLAYROLLES, 1925, Imprimeries du Sud-Ouest, Albi.
Enquête sur les Corporations musulmanes d'artisans et de commerçants au Maroc (Paris, Editions Ernest Leroux).

Précis de législation marocaine, par M. RIVIÈRE, Librairie Sirey, 1927.

Traité de législation marocaine, 1914, par Louis HOLTZ, édition des juris-classeurs.

Cours de législation budgétaire marocaine, par A. GODIN, Librairie Quillet, 1929.

Précis de législation financière marocaine, par M. R. MARCHAL, 1931 (chez l'auteur, 5, rue de la Somme, Rabat).

Rapport de M. FRANKLIN-BOUILLON, au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés, sur le Protectorat du Maroc, années 1927 et 1930.

Rapport de M. PAGANON, au nom de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés, 1931, sur le Protectorat du Maroc.

Rapport de M. BÉRANGER, au nom de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, 1931.

Les Documents coloniaux (suppléments de la Revue : *L'Afrique Française*, années 1924 et 1925).

Annuaire économique et financier du Protectorat français au Maroc, année 1929.

Annuaire de statistique générale du Maroc, année 1929.

Annuaire du personnel de l'administration municipale du Protectorat, année 1931.

Le Maroc, par V. PIQUET, Librairie Colin, éd., 1920.

Le Maroc, par M. A. BERNARD, Librairie Alcan, éd, 1931.

L'Algérie, par M. A. BERNARD, Librairie Alcan, éd. 1930.

Les conseils locaux algériens et la représentation des indigènes, par M. MALLARMÉ, 1901, Librairie Marescq, Paris.

Perdrons-nous l'Algérie? 1931, par M. VIOLETTE, Librairie Alcan.

L'Etat tunisien et le Protectorat français, par MM. FITOUSSI et BENAGET, 1931, Librairie Rousseau, Paris.

SOURCES PARTICULIERES

Archives du Service des Etudes législatives du Protectorat.

Revues et documents de la Bibliothèque du Protectorat.

Collection du Bulletin Officiel du Protectorat de la République Française au Maroc.

Recueil de législation et de jurisprudence marocaines.

Recueil des arrêts de la Cour d'Appel de Rabat.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
<i>Chapitre I.</i> — Les villes marocaines avant le Protectorat français	9
<i>Chapitre II.</i> — L'organisation municipale sous le Protectorat français	21
Premiers essais d'organisation méthodique	23
La charte municipale	30
Périmètres municipaux	33
Le pacha	45
Le mothasseb	47
Le chef des services municipaux	52
La commission municipale	53
<i>Chapitre III.</i> — Le pouvoir réglementaire du pacha	67
<i>Chapitre IV.</i> — Fez, son régime municipal	83
<i>Chapitre V.</i> — Casablanca, son régime municipal	93
<i>Chapitre VI.</i> — Les centres urbains non érigés en municipalités	111
<i>Chapitre VII.</i> — Les agents et les services des municipalités	127
<i>Chapitre VIII.</i> — Le domaine municipal	141

<i>Chapitre IX.</i> — Les municipalités et le pouvoir central	153
<i>Chapitre X.</i> — Le pouvoir municipal et les garanties des particuliers	167
<i>Chapitre XI.</i> — Responsabilité des municipalités	185
<i>Chapitre XII.</i> — Le pouvoir municipal et les garanties spéciales des étrangers	199
<i>Chapitre XIII.</i> — L'hygiène et l'assistance municipales. Les cimetières et les inhumations	211
<i>Chapitre XIV.</i> — Les finances municipales	257
Historique	261
Le budget municipal	265
Les recettes municipales	299
<i>Chapitre XV.</i> — Le régime municipal marocain et les régimes municipaux de Tunisie et d'Algérie.	337
CONCLUSION	363
BIBLIOGRAPHIE	373



BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU

00 00 **IMPRIMEURS - ÉDITEURS** 00 00

00 **42, QUAI GAILLETON, 42** 00

00 00 00 00 **LYON** 00 00 00 00



